

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

Rapporto di Ricerca
su
DISARMO, SVILUPPO
E DEBITO

 **RIVISTA**
MILITARE

**RIVISTA
MILITARE**

Direttore Responsabile

Pier Giorgio Franzosi

©

1990

Proprietà letteraria artistica
e scientifica riservata

Stampa: GRAFICART s.n.c. - FORMIA

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

Rapporto di Ricerca
su

**DISARMO, SVILUPPO
E DEBITO**

a cura di
CARLO PELANDA

 **RIVISTA
MILITARE**

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

Rapporto di Ricerca

24

DISARMO, SVILUPPO
E DEBITO

a cura di
CARLO PELANDA

Ricerca Ce.Mi.S.S.

A cura del prof. Carlo Pelanda, docente presso l'Università della Georgia e la LUISS di Roma.

Collaborazione (documentazione ed editing) di Roberto Vellano, Ce.Mi.S.S.

INDICE

Presentazione del Min. Plen. Paolo Foresti, Consigliere Diplomatico del Ministro della Difesa	pag. 9
Sommario della ricerca	pag. 13
Capitolo I: Caratteristiche ed effetti economici delle spese militari. Teorie ed analisi empiriche	pag. 21
1.1. Lo status economico delle spese militari	pag. 21
1.2. Teorie sull'impatto delle spese militari sulle economie	pag. 25
1.3. Le ricadute delle spese militari nei paesi industrializzati	pag. 28
1.4. Gli effetti economici delle spese militari nei paesi in via di sviluppo	pag. 30
1.5. Brevi cenni sui modelli di sviluppo	pag. 35
Capitolo II: Note sull'entità delle spese militari	pag. 43
2.1. Le spese militari in valori assoluti e nei loro trend generali	pag. 43
2.2. I dati relativi delle spese militari	pag. 48
2.3. Il personale militare in servizio	pag. 52
Capitolo III: Le caratteristiche del mercato mondiale di armamenti nel secondo dopoguerra. Effetti politici, militari ed economici delle esportazioni - Il problema e i dati internazionali sul commercio delle armi.	pag. 55
3.1. L'evoluzione del mercato mondiale	pag. 55
3.2. Fattori che influiranno sul futuro del mercato mondiale	pag. 59
3.3. Effetti politici delle esportazioni degli armamenti	pag. 61
3.4. Effetti strategico-militare interni ai paesi esportatori	pag. 63
3.5. Effetti economici delle esportazioni di armamenti	pag. 66
3.6. Effetti delle esportazioni di armamenti sui paesi del Terzo Mondo	pag. 68

3.7. Mercato grigio, mercato nero e commercianti privati di armi.....	pag. 71
3.8. Il problema dei dati relativi al commercio mondiale di armamenti	pag. 73

Capitolo IV: L'industria degli armamenti nei vari paesi in via di sviluppo	pag. 77
4.1 La crescita dell'industria degli armamenti nei paesi del Terzo Mondo	pag. 77
4.2. Le fasi dello sviluppo delle industrie degli armamenti nel Terzo Mondo	pag. 85
4.3. Industrie degli armamenti e sviluppo del Terzo Mondo	pag. 87
4.3.1. Le teorie sull'impatto delle industrie degli armamenti sull'economia del Terzo Mondo	pag. 87
4.3.2 Le analisi empiriche sull'impatto della creazione di industrie di armamenti nei paesi in via di sviluppo	pag. 92
4.4. È possibile un controllo internazionale sullo sviluppo delle industrie degli armamenti nel Terzo Mondo?	pag. 95

Capitolo V: Impatto delle spese militari dei paesi in via di sviluppo sul loro debito estero	pag. 97
5.1 La crisi del debito	pag. 97
5.2 Spese militari e debito	pag. 105
5.3 Gli effetti delle importazioni di armi sul debito	pag. 109
5.4 Le spese militari ed il deficit di bilancio	pag. 114

Capitolo VI: Le politiche e le normative dei vari paesi nei riguardi delle esportazioni di armamenti: possibilità e contenuti di una regolamentazione internazionale.	pag. 117
6.1. I criteri generali seguiti dagli stati per le esportazioni di armamenti.	pag. 117
6.2. La normativa dei vari stati	pag. 121
6.3. I tentativi di regolamentazione internazionale del commercio di armamenti	pag. 134
6.4. Una regolamentazione europea delle esportazioni di armamenti	pag. 137

6.5. Contenuti di una possibile regolamentazione internazionale sull'esportazione di armamenti.	pag. 140
--	----------

Capitolo VII: Esportazioni di armamenti e normativa

italiana	pag. 147
7.1 Le esportazioni italiane di armamenti	pag. 147
7.2 La normativa italiana sull'esportazione di armamenti	pag. 151
7.3 Le nuove proposte legislative e disposizioni sul commercio delle armi.	pag. 156

Capitolo VIII: Bilanci militari: definizione, problemi di calcolo e di considerazione delle spese militari negli accordi internazionali.

.....	pag. 163
8.1 Il concetto di spesa militare.	pag. 163
8.2 Gli studi effettuati in ambito Nazioni Unite sulla comparabilità dei bilanci militari.	pag. 166
8.3 L'inserimento di trattative sui bilanci militari nei negoziati sul disarmo.	pag. 169
8.4. La definizione delle spese militari	pag. 171
8.5. I problemi del confronto delle spese militari	pag. 172
8.6. I problemi delle verifiche delle riduzioni dei bilanci ..	pag. 175

Capitolo IX: Analisi delle proposte di costituzione di un fondo per lo sviluppo alimentato dalle risorse recuperate dal processo di disarmo

.....	pag. 177
9.1. Le proposte di costituzione del fondo "disarmo per lo sviluppo"	pag. 177
9.2. Stati contribuenti ed entità sul loro contributo al fondo	pag. 182
9.3. Le economie possibili. Metodi di calcolo e di valutazione della loro entità.	pag. 185
9.4. La ripartizione delle risorse rese disponibili da un processo di disarmo	pag. 187
9.5. Considerazioni in sintesi	pag. 190

Capitolo X: Considerazioni conclusive su disarmo, sviluppo e debito del Terzo Mondo

.....	pag. 193
-------	----------

10.1 Relazioni fra spese militari e sottosviluppo e fra disarmo e sviluppo: gli interessi dei paesi industrializzati	pag. 193
10.2 Spese militari e sviluppo - Incidenza della diminuzione delle spese militari - Il punto di vista dei paesi del Terzo Mondo	pag. 199
10.3 Controllo internazionale del commercio delle armi.	pag. 203
Bibliografia essenziale.....	pag. 205

PRESENTAZIONE

Le conseguenze negative delle spese militari sul meccanismo qualitativo di formazione del debito nei paesi in via di sviluppo sono molto significative, anche se il loro impatto diretto sul debito stesso risulta essere minore di quanto fino ad ora stimato. La ricerca, infatti, sottolinea come una politica generale di disarmo in tali paesi produrrebbe un rilancio positivo di risorse per l'economia civile con effetti di sviluppo molto superiori al mero abbattimento di una quota del debito e del suo regime di servizio. In sintesi, il problema non consiste tanto nella scala assoluta delle spese militari quanto nel grado di militarizzazione dei regimi economico-politici nei paesi in via di sviluppo: questi sistemi politici sono troppo sbilanciati sul versante delle spese militari improduttive in riferimento alle capacità dei loro cicli economici nazionali.

Correttamente, molte pagine della ricerca vengono dedicate alla critica del principio di produttività complessiva delle spese e delle tecnostutture militari in generale nei paesi in via di sviluppo. Viene anche evidenziato come più in particolare la spesa militare tenda ad avere ritorni non proporzionali, per difetto, sul piano del mercato e, quindi, ad essere, almeno in parte, di carattere "dissipativo".

La spesa militare d'altronde è da valutarsi alla luce di una razionalità relativa alla sicurezza, cioè ad un criterio non economico, di proporzionalità in riferimento all'entità della minaccia. La spesa militare, in altre parole, è una "necessità" e non una "opportunità". Anche se il costo della sicurezza può essere parzialmente temperato da modi razionali di gestione del ciclo economico-tecnologico delle spese militari,

tuttavia tale costo può essere reso economicamente compatibile solo comprimendo il più possibile l'entità della minaccia, cioè la domanda di beni per la sicurezza stessa. Il problema, in sintesi, consiste nel generare, a livello planetario per ogni paese, quelle condizioni politiche di "sicurezza ragionevole" che permettano di liberare risorse verso il mercato.

Il filo, infatti, che dà unitarietà ai molti temi affrontati dalla ricerca consiste nell'individuare maggiormente, sul lato della domanda di armamenti, il principio di regolazione della loro offerta. Non è, infatti, la riduzione dell'esportazione di armamenti, di per sé, a costituire il nodo politico del disarmo. È piuttosto la riduzione della domanda di essi a costituirne il regolatore principale. Tale impostazione ha particolare significato in riferimento a quella cultura critica che vede solo nella "strozzatura" dell'offerta di armi il veicolo principale del disarmo. Va sottolineata l'efficacia di questa ricerca nell'argomentare i principi di realismo e razionalità a cui dovrebbe ispirarsi una politica degli armamenti e del "disarmo relativo" sia sul piano internazionale che nazionale.

Il diplomatico di mestiere non può fare a meno di sottolineare anche i molti stimoli e dati, presenti nella ricerca, che portano ad individuare la necessità ed i metodi per aprire una nuova "era negoziale" nelle relazioni internazionali. Era in cui il disarmo complessivo ed il relativo impatto sullo sviluppo possano essere raggiunti concentrando il potere dell'Occidente verso un orizzonte di nuove garanzie che riduca l'impegno militare anche nei paesi in via di sviluppo al minimo necessario, grazie ad una demoltiplicazione sia delle fonti di minaccia esterna che di instabilità interna. Questa chiamata ad una nuova responsabilità del Nord del mondo, in parte liberatosi dal confronto bipolare, si riveste di un senso di urgenza alla luce dell'evolversi di un altrettanto nuovo potenziale di minaccia strategica da parte del Sud nei confronti del Nord stesso. Se, per un verso, un miliardo circa di uomini del "Nord ricco" potrà costruire realisticamente la propria sicu-

rezza in riferimento ai quattro miliardi del "Sud povero" solo mantenendo una superiorità tecnologica e strategica, d'altra parte è più razionale impiegare fin da ora tale differenziale di potenza per ottenere la demoltiplicazione di un possibile confronto attraverso mezzi positivi. La ricerca organizza una visione tecnica e politica molto efficace in tale direzione.

In particolare, è di interesse immediato l'analisi del potenziale politico dell'ONU nel generare politiche non condizionali di incentivi alla riduzione delle spese militari e nel configurarsi come organizzatore di un regime negoziale di disarmo concertato e progressivo. Molto spesso gli analisti politici, alla luce del "realismo", sottolineano solo i limiti dell'ONU in tale prospettiva. Fa piacere vedere che in questa ricerca l'approccio realistico venga, al contrario, utilizzato per esplorare le possibilità "reali" di superare in modo positivo tali limiti, sia pure nella consapevolezza che questo percorso richiederà tempi lunghi.

Il committente, conscio dei limiti temporali imposti al ricercatore, non si attendeva comunque delle risposte definitive ma piuttosto una concreta ed analitica disamina dell'intera problematica, da cui emergessero con chiarezza le variabili principali e le diverse possibili relazioni casuali. Ottenuto questo risultato, il committente si propone ora di segnalare il contributo di questo rapporto a chi ha il compito di seguire ed elaborare l'evoluzione politica dei temi della sicurezza e dello sviluppo sul piano internazionale. La ricerca fornisce dati e raccomandazioni essenziali per:

- valutare propriamente la relazione tra spesa militare e debito estero nei paesi in via di sviluppo;

- conoscere i meccanismi strutturali del mercato internazionale degli armamenti e le sue recenti tendenze;

- generare una politica di nuove garanzie strategiche attraverso sistemi di negoziato internazionale.

Ai noti meriti scientifici del prof. Pelanda, coordinatore della ricerca, mi si consenta di aggiungere quello di aver elaborato in tempi brevissimi un rapporto estremamente efficace sia come strumento teorico che come sostegno informativo a decisioni di contingenza. Devo anche ringraziare il prof. Pelanda della tolleranza dimostrata nei confronti di un committente esigente che ha chiesto, in corso d'opera, molti approfondimenti su temi specifici non inizialmente concordati. La quantità di dati organizzati ed elaborati è enorme; al riguardo merita di essere segnalata la capacità di sintesi e di organizzazione dimostrata dal dott. Vellano nella collaborazione a questa ricerca.

Nel licenziare questo testo mi auguro che i lettori si accorgano degli scopi e dei modi innovativi perseguiti dalla politica di ricerca ed editoriale del Ce.Mi.S.S.: poter elaborare le basi cognitive per la politica della Difesa e della sicurezza internazionale utilizzando in modo aperto alla critica la varietà delle risorse teoriche ed analitiche esistenti nel Paese.

Min. Plen. Paolo Foresti

Consigliere Diplomatico
del Ministro della Difesa

SOMMARIO DELLA RICERCA

0.1. Negli ultimi 20 anni le spese militari, proporzionalmente, sono aumentate più rapidamente nei Paesi in via di sviluppo che non in quelli industrializzati. È cruciale, tuttavia, la distinzione tra Paesi OPEC e gli altri. Nei primi l'andamento delle spese militari è ancora crescente (come del resto accade nei paesi "NIC" a tasso di sviluppo elevato). Negli altri particolarmente in Africa, l'incremento annuo è inferiore di circa la metà e, dal 1985, le spese militari stesse stanno decrescendo.

Nei paesi OPEC le importazioni di armamenti si mantengono elevate e buona parte dei bilanci militari è impegnata per l'acquisto di armi dai Paesi industrializzati. Nei Paesi "non OPEC", al contrario, una percentuale molto più rilevante dei bilanci militari è spesa nel settore del funzionamento e del personale. In tali Paesi, inoltre, le importazioni di armamenti sono diminuite, negli ultimi anni, in misura considerevole (in alcuni casi anche del 40-50%).

0.2. Anche se è statisticamente rilevabile una correlazione positiva fra livello di spesa militare e tasso di crescita del prodotto interno lordo (in modo particolare nei paesi in via di sviluppo produttori di armamenti) è, tuttavia, poco credibile che le spese improduttive come quelle militari possano, di regola, avere un effetto positivo sotto il profilo economico generale. Anche se l'evidenza empirica "apparente" sembra confermare

tale tendenza in molto paesi, d'altra parte ciò potrebbe essere dovuto al fatto che le serie statistiche sono troppo "corte" per valutare gli aspetti sistematici e i dati stessi sono molto imprecisi (ad es. quelli di fonte ACDA rilevano variazioni notevoli da quelle di fonte SIPRI).

Occorre, poi, considerare che le spese militari sono spesso finanziate in "deficit spending" e che le importazioni di armamenti lo sono con l'accensione di debiti, di cui circa (in ragione puramente indicativa) il 90% con i governi dei paesi esportatori ed il 10% con il sistema bancario. In entrambi i casi l'onere delle spese militari finisce col pesare sulle generazioni future, mentre le loro ricadute positive sul sistema economico sono a breve-medio termine e come tali vengono rilevate statisticamente. Questa, per grandi linee, potrebbe essere una soluzione della dibattuta questione se le spese militari del Terzo mondo costituiscono o meno, in sé, un fattore di sviluppo.

Non si ritiene infondato, pertanto, affermare che, in linea di massima, la spesa militare tende ad influenzare negativamente i cicli sistematici dello sviluppo (restando sul piano economico generale). Anche in caso di una forte autonomizzazione nazionale della produzione di armamenti tale influenza rimane tendenzialmente negativa (oltre certe soglie) in quanto orienta verso forme anomale di mercato risorse rare, cioè capitali, tecnici ed operai specializzati.

0.3 L'incidenza diretta delle spese militari sul debito estero dei paesi del Terzo mondo è di circa, il 25% (anche se tale dato deve essere preso con cautela vista la poca trasparenza dei bilanci militari e delle modalità di circuito degli armamenti). Tuttavia si può affermare che il reale impatto della spesa militare sulla formazione del debito esterno nei paesi in via di sviluppo (presi come aggregato complessivo) è inferiore a quel 30% indicato dall'ONU come convenzione accettata. Tale considerazione, comunque, non deve far sottostimare l'impatto qualitativo di una politica generale di disarmo del terzo mondo, soprattutto in termini di pre-condizioni politiche dei cicli economici dello sviluppo (da considerare soprattutto il peso specifico

maggiore sulla vita civile posseduto dai complessi militari-industriali nei paesi del Terzo Mondo).

0.4. Le spese militari non influiscono sul debito estero solo per le importazioni di armamenti e relativa manutenzione, ma anche perché producono deficit nei bilanci interni degli stati, (che possono essere coperti solo con il ricorso al mercato finanziario internazionale in regime di indebitamento). Le importazioni di armi pesano in modo molto diverso tra i vari paesi. Esse, tuttavia, non superano il 10-15% complessivo dei bilanci militari dei paesi non- produttori di armi e non- produttori di petrolio.

Si dovrebbe concludere che sul debito estero dei paesi in via di sviluppo le spese militari complessive abbiano un impatto maggiore delle importazioni di armamenti.

0.5. Che il problema, per i paesi più poveri, non stia tanto nel regime di importazione degli armamenti, ma più in quello di spesa militare complessiva interna è anche indicato dal fatto che gli acquirenti tendono sempre di più ad orientare tali importazioni a condizioni favorevoli per l'eccesso di offerta e concorrenza. Ormai, infatti, gli acquirenti strappano condizioni, quali il finanziamento in "buy back" o prestiti ad interesse minimo, che non sono di per sé un aggravamento diretto e specifico della posizione debitoria e del suo onere di "servizio", pur mantenendo, ovviamente, un impatto negativo sulla creazione della posizione debitoria stessa. In altre parole, una più stretta limitazione dell'offerta di armamenti, di per sé, non necessariamente produrrebbe l'effetto voluto di demoltiplicazione complessiva del debito. Anzi, per alcuni paesi in necessità urgente di sicurezza, reale o artificiale, la contrazione di offerta di armamenti significherebbe peggiori condizioni di acquisto e relativo aggravamento del debito estero sia per motivi indiretti che diretti. In sintesi, è la riduzione sia della domanda complessiva di armamenti sia dei bilanci militari interni che costituisce il fattore cruciale per il risanamento debitorio dei paesi più poveri, per quanto riguarda il peso determinato dagli aspetti militari.

0.6. Negli anni passati si riteneva che sia le alte spese militari che le vocazioni conflittuali nei paesi in via di sviluppo fossero di natura esogena, cioè indotte dalle pressioni del confronto bipolare e simili. Pur accertabile come rilevante, tale fattore "esogeno" è, tuttavia, di portata inferiore a quello "endogeno" nello spiegare il "peso militare" nelle relazioni interne ed esterne dei paesi del Terzo Mondo. È la natura intrinseca di questi regimi e del sistema di relazione che essi formano tra loro ad essere il fattore principale dell'elevata militarizzazione. Tolti i requisiti del "nation-building", tale militarizzazione va correttamente spiegata attraverso l'instabilità politica intrinseca di tali paesi. La fine del confronto globale nell'ambito del regime bipolare e l'eventuale contrazione dell'offerta complessiva di armamenti, infatti, non basteranno a ridurre il peso militare nelle società dei paesi in via di sviluppo. Per ottenere tale risultato, ovvero le condizioni affinché le classi politiche di tali paesi -qualora lo vogliano- possano dire di "no" ai militari, può avere efficacia solo una manovra molto incisiva di carattere complessivo, tale da modificare le stesse strutture politiche nei paesi del Terzo mondo.

In altre parole, senza una riforma politica generale nel complesso di tali paesi è difficile ottenere situazioni di riduzione delle spese militari e del loro impatto diretto ed indiretto sul regime debitorio.

0.7. Che esitano mezzi non-condizionali per ottenere un mutamento delle condizioni politiche che alimentano le situazioni debitorie dei paesi del terzo mondo ed il concorso militare ad esse, è cosa che questa ricerca, implicitamente, esclude. Pur non sottostimando le conseguenze positive di una prolungata politica della "carota" in termini di sviluppo con proprietà generalmente modernizzanti, d'altra parte i volumi debitori e le loro cause qualitative, anche se a livello di fattori militari, sono tali da poter essere corretti solo attraverso politiche fortemente vincolanti.

Tale tema è delicatissimo. Parlare di nuova condizionalità nelle relazioni Nord-Sud significa evocare un limite alla sovra-

nità dei paesi del Terzo Mondo. Agenzie internazionali, come il Fondo Monetario ad esempio, non hanno mai spinto le loro iniziative condizionali-regolative al punto di toccare le spese militari dei paesi in revisione (la qual cosa ha sempre dato un vantaggio al "criterio militare" in questi paesi stessi). Così come ogni accenno alla condizionalità (sia su temi militari che ecologici) scatena un coro di reazioni negative ed un "linguaggio" di contro-deterrenza da parte dei paesi del Terzo Mondo.

Il potenziale ricattatorio di tali paesi non consiste solo in possibili autoriduzioni del debito estero (contrastabili e assorbibili con relativa facilità), ma anche in un crescente potenziale di minaccia militare sia in termini di deterrenza diretta all'Occidente che di capacità di attivare situazioni conflittuali d'ambito regionale non facilmente controllabili. In altre parole molti paesi in via di sviluppo stanno configurandosi come potenze medie in grado di opporre una deterrenza molto concreta a fronte di tentativi condizionanti da parte del Nord.

Poichè già molto commentato in sedi appropriate, non ci soffermeremo su questo problema noto, se non per sottolineare che si sta formando un nuovo interesse "oggettivo" per tutto l'Occidente nel cercare al più presto il massimo disarmo al Sud, anche per non doversi riarmare "contro" il Sud stesso.

0.8. Che il dividendo della pace Est-Ovest sia un reale fornitore di risorse a sostegno delle politiche positive verso il Sud è ancora cosa molto ambigua, poiché non è chiaramente stimabile il livello reale di sicurezza intrinseca prodotto dai mutamenti all'EST. L'Est stesso potrebbe configurarsi come un costo tale da non lasciare grandi risorse disponibili per abbattimenti o regalie "positive" verso il Sud. La possibile crisi, pur temporanea, di economie trainanti come quelle giapponese e statunitense, nonché la ri-nazionalizzazione- pur anch'essa temporanea- degli interessi economici di una Germania in fase di annessione della sua parte orientale, sono fenomeni che potrebbero, inoltre, creare una congiuntura sfavorevole per il necessario regime dissipativo che caratterizzerebbe un approccio di sole "carote". Pertanto l'Occidente potrebbe trovarsi a corto di ri-

sorse tradizionali per continuare a risolvere in modi positivi il problema di tenuta del Sud. Ciò significa che è più prudente prevedere un maggiore ricorso alle risorse "politiche" del Nord allo scopo di influenzare il Sud stesso.

0.9. In sintesi:

— la questione dell'indebitamento e dei suoi vincoli sulla speranza di sviluppo può essere affrontata con un certo successo limitando le spese militari complessive nei paesi del Terzo Mondo. La limitazione ottenibile da tale fonte, tuttavia, non avrebbe "direttamente" effetti sostantivi di scala sulla riduzione complessiva del debito. L'azione di disarmo, pertanto, sarebbe da intendersi, oltre che come alleggerimento del debito, soprattutto come modificazione qualitativa delle condizioni politiche che formano la "struttura" del debito stesso attraverso la demilitarizzazione dei sistemi debitori ed una inibizione dei potenziali di conflitto nei loro regimi di area. L'azione di disarmo, pertanto, vista come strumento sistemico che incide sui fattori di formazione del debito, non direttamente sul suo volume complessivo, anche se in grado di alleggerirne significativamente i pesi.

Infatti, attraverso un disarmo sostanziale dei paesi in via di sviluppo, oltre ad una maggiore sicurezza, ci si può attendere in dieci anni un abbattimento di circa il 10-12% del debito estero complessivo di tali paesi, nonché un alleggerimento vistoso del suo regime di servizio (qui non computabile). È tuttavia più importante sottolineare che il "rimbalzo di modernizzazione" verso lo sviluppo a seguito di una contrazione della spesa militare interna (non oltre i limiti della sicurezza ragionevole) e di una cessazione dei conflitti sia domestici che nel contorno, avrebbe per alcuni paesi caratteristiche tali da risanare del tutto la loro struttura economica;

— l'opportunità dell'azione di disarmo complessivo del Sud, per gli interessi dell'Occidente è enfatizzata dalla necessità di limitare il potenziale di deterrenza militare che molti paesi in via di sviluppo stanno acquisendo;

— la scala dell'azione richiesta per tale obiettivo è tale da

richiedere un regime concertato con tutto l'Occidente; è l'inaugurazione di una "nuova responsabilità", di fatto, verso, il Sud, da intendersi come politica di creazione delle condizioni di sicurezza garantita a fronte delle quali risulti possibile imporre un disarmo complessivo. Una condizionalità, pertanto, di carattere positivo.

Sarebbe, tuttavia, irrealistico parlare di "condizionalità positiva" a fronte di diritti di sovranità (e di una certa capacità di difenderli) dei paesi in via di sviluppo. Pertanto gli organismi non intrusivi, come l'ONU, divengono il luogo centrale di tale azione politica. Ma solo una "ricarica" di potere reale, guidata dal concerto delle maggiori potenze dell'Occidente, può dare all'ONU stessa lo status di luogo negoziale operativo per rendere accettabili nuovi vincoli di sicurezza e di "standard" degli assetti politici.

CARATTERISTICHE ED EFFETTI ECONOMICI DELLE SPESE MILITARI. TEORIE ED ANALISI EMPIRICHE

1.1. Lo status economico delle spese militari

a) Le spese per la Difesa sono tipicamente pubbliche. Il servizio finalizzato a garantire la sicurezza esterna ha carattere di indivisibilità e corrisponde ad un'esigenza consolidata ed irrinunciabile di ogni Stato. Non ha quindi senso né esaminare le spese per la Difesa in termini di allocazione a settori alternativi, né valutarle solo in relazione alle loro ricadute economiche. Queste ultime, pur non essendo trascurabili, sono tutto sommato accessorie e marginali rispetto alla finalizzazione principale, che è garantire la difesa.

È necessario cioè di distinguere un tipo di nazionalità "strategica", che guida, o dovrebbe guidare, le decisioni di spesa militare, dalla "razionalità economica", in base alla quale ogni stato realizza, o dovrebbe realizzare, la propria politica fiscale.

A parte ogni considerazione di carattere contingente, non sembra avere validità qualsivoglia di ipotesi di utilizzazione del bilancio militare come stimolo per la crescita del reddito. Non hanno neppure senso investimenti massicci per la ricerca e sviluppo militari finalizzati prioritariamente a ricadute nel settore delle produzioni civili. È indubbio al riguardo che investimenti diretti sarebbero maggiormente efficaci dal punto di vista della pura razionalità economica per stimolare la crescita o

il livello tecnologico, di quanto lo siano investimenti indiretti, per il tramite del bilancio militare.

A tale riguardo, le spese della Difesa sono caratterizzate da:

— “non-rivalness”, nel senso che il consumo da parte di un individuo non comporta una riduzione del consumo da parte degli altri cittadini;

— “non-esclusion”, nel senso che non è possibile né conveniente escludere dal godimento del servizio chi non è disponibile a pagare per esso;

— “indivisibilità-tecnologica”: affinché il loro prodotto sia efficiente in termini di dissuasione e di difesa, le spese per le forze armate non devono essere inferiori ad un certo minimo;

— “dipendenza”, in quanto l’efficacia del servizio che ne risulta non ha finalità in sé. La politica di difesa non è una politica in senso proprio, è la difesa di una politica.

b) A parte i condizionamenti ed i vincoli derivanti da decisioni di tipo politico, come ad esempio la rinuncia ad armamenti nucleari o chimici, la partecipazione ad un’alleanza, ecc., l’efficacia del servizio difesa non dipende solo dagli stanziamenti devoluti al settore, ma anche, e in misura determinante, dalla volontà, dalle possibilità e dalle reazioni degli avversari e degli alleati. Per quanto riguarda gli alleati, c’è da considerare che sia un aumento sia una diminuzione dello sforzo di difesa di un paese membro di un’Alleanza possono provocare, a seconda dei casi, aumenti o diminuzioni dell’apporto di altri paesi dell’Alleanza, in particolare della superpotenza leader della stessa.

Le spese militari sono poi caratterizzate dall’impossibilità di misurare con ragionevole rigore la produttività del servizio. Essa discende dalla difficoltà di individuare indicatori d’efficienza a livello generale e comunque dalla necessità di dover ricorrere ad indici indiretti per eliminare l’estensione e la qualità del servizio prodotto. Questo argomento è essenziale sia per la valutazione della produttività delle spese militari sia per l’applicabilità alle decisioni programmatiche della Difesa di metodologie e di analisi costo-benefici mutate dalla scienza

economica.

c) In sostanza, è estremamente difficile valutare sia la congruità delle risorse allocate alla Difesa sia la loro produttività per realizzare il servizio pubblico della Difesa (cioè gli outputs) in termini sia di capacità operativa e dissuasiva, sia di potenzialità strategiche o di significato collegato con un determinato livello di potenza militare.

Mancano indicatori sufficientemente affidabili per la misura del bene-difesa, cioè dell'efficienza del servizio pubblico che consegue alle spese che la comunità nazionale sostiene per la Difesa, sia in forma diretta (spese iscritte nel bilancio dello Stato), sia in forma indiretta (ad esempio, costi economici, sociali e politici della coscrizione o delle servitù militari). Se non si può misurare la produttività delle spese militari, cioè gli outputs finali che ne conseguono, è estremamente difficile determinare sia le loro congruità rispetto alle necessità difensive, sia la loro compatibilità generale rispetto alle altre esigenze economico-sociali, sia la loro ripartizione ottimale interna, cioè la combinazione ottimale di obiettivi e conseguenti programmi.

Questo fatto è implicito nella stessa misura del bene-difesa, la cui produttività massima, in termini sia di dissuasione che di coercizione, si raggiunge quando la capacità operativa effettiva, conseguita con la spesa militare, non viene messa alla prova. Quando cioè viene politicamente utilizzata solo al suo stato potenziale.

Nel caso dissuasivo, in particolare, il bene-difesa è assimilabile ad un premio di assicurazione, ma con una rilevante differenza. Nelle assicurazioni normali l'entità del premio non incide sulle probabilità del verificarsi dell'evento dannoso contro cui ci si assicura. Nel caso della difesa, invece, quanto maggiore è la capacità difensiva che si è realizzata, tanto minore è la possibilità di un'aggressione.

Evidentemente questo ha un limite. Poiché l'aumento delle capacità difensive/dissuasive si traduce inevitabilmente anche in un aumento di quelle offensive, un rafforzamento militare che superi il livello del ragionevole provoca una reazione del-

l'avversario, innescando una corsa al riarmo che può provocare squilibri destabilizzanti e che in ogni caso assorbe risorse preziose.

Le spese per la Difesa raggiungono quindi il massimo livello di produttività quando la capacità operativa che ne consegue minimizza le possibilità di aggressione e ottimizza la capacità di tutela degli interessi nazionali, senza che ciò comporti un dispendioso impiego bellico della forza.

Questo vale nel caso dei paesi in via di sviluppo, che almeno formalmente hanno lo stesso livello di sovranità di quelli industrializzati. Quando i loro dirigenti ritengono dover provvedere alla sicurezza ed alla difesa nazionali lo fanno indipendentemente da ogni considerazione economica, perché la difesa nazionale è un bene prioritario rispetto a qualsiasi altro, e ad essa non possono rinunciare. Per questo le varie proposte di costituire un fondo per il disarmo per lo sviluppo, vengono accettate dai paesi del Terzo Mondo solo in quanto implicitamente tale fondo dovrà essere alimentato non dalla riduzione delle spese militari, ma di quelle dei paesi industrializzati, in particolare dei due blocchi che si fronteggiano (o si "fronteggiavano") in Europa. Questo è un limite molto severo a qualsiasi politica di disarmo per lo sviluppo e induce taluni esperti a rovesciare i termini del problema. Non è tanto di disarmo per lo sviluppo che si deve concretamente trattare, quanto di sviluppo per il disarmo. È, in un certo senso, il medesimo concetto che sostenevano i fautori del nuovo ordine economico internazionale, molto di moda alle Nazioni Unite specie nel corso degli anni Settanta.

Qualsiasi tentativo di incidere sulle spese militari dei paesi del Terzo Mondo, che essi ritengono parte essenziale della loro sovranità ed indipendenza, è considerato con estremo sospetto. Questa tendenza è rafforzata dal fatto che la corsa agli armamenti nel Terzo Mondo, in particolare in America Latina e in Africa settentrionale e subsahariana, non è tanto dovuta a motivi internazionali (non obbedisce quindi al modello di Richardson di corsa agli armamenti), ma essenzialmente a motivazioni politiche interne. Le Forze Armate infatti costituiscono il

mezzo principale per mantenere la coesione dello Stato, di fronte alle spinte centrifughe delle varie etnie o gruppi non ancora nazionalizzati.

1.2 Teorie sull'impatto delle spese militari sull'economie

a) Le spese militari vanno valutate in relazione alla qualità del servizio pubblico a cui sono finalizzate, ovvero secondo il criterio che abbiamo definito di "razionalità strategica" contrapposto a quello della "razionalità economica".

Tuttavia esse hanno importanti ripercussioni collaterali di ordine economico, finanziario ed industriale che vanno anch'esse considerate. La valutazione di tali ripercussioni è diversa nelle varie scuole di pensiero economico.

b) Tra gli economisti classici, A. Smith e D. Ricardo le considerano un sacrificio economico necessario. Altri, come J. B. Say, che hanno una visione alquanto bucolica e fideista della realtà economica (tanto da ritenere che esista un'"armonia" fra i vari fattori economici, come tra il lavoro e il capitale), le considerano un semplice fardello per l'economia. Le spese militari sono non solo improduttive, ma anche distruttive. La guerra sarebbe completamente disfunzionale rispetto alle esigenze di una moderna società industriale. Le spese militari non solo sottraggono fondi all'economia, riducendone il ritmo di sviluppo, ma producono su di essa gravi disfunzioni, che causano disoccupazione e inflazione e che obbligano a riconversioni.

Solo T. Malthus le considera economicamente positive in riferimento al fatto che esse stimolano la domanda e quindi provocano un'espansione del reddito e dell'occupazione. Per tutte le scuole di pensiero derivate dalla teoria economia classica il problema centrale è quello di ridurre l'entità delle spese militari, realizzando la sicurezza al minor costo possibile. Subordinatamente, si tratta di diminuire l'impatto negativo sull'economia. Tale obiettivo è raggiungibile soprattutto mediante tre

provvedimenti: la qualificazione della spesa militare, concentrandola sui settori, quali gli investimenti ad alta tecnologia, a più alto effetto moltiplicatore; le esportazioni di armamenti, che peraltro taluni esperti giudicano economicamente negative, poiché troppo aleatorie e perché provocano delle distorsioni sia industriali interne, sia nel commercio internazionale; la massimizzazione delle ricadute sulle produzioni civili delle ricerche scientifiche e tecnologiche a fini militari.

c) Al pensiero economico classico si collegano direttamente gli economisti che ritengono che le spese di armamenti del mondo industrializzato e la militarizzazione crescente del terzo Mondo incidano gravemente sulla possibilità di sviluppo e sull'equilibrio dell'economia mondiale. Tali affermazioni sono peraltro contrastate da altri economisti, che negano l'esistenza di una correlazione del disarmo, sull'asse est-ovest, con lo sviluppo, sull'asse nord-sud. Secondo questi economisti, infatti, l'evidenza empirica sembra indicare che ad ogni aumento di risorse nei paesi del Terzo Mondo corrisponde un incremento del loro tasso di militarizzazione. Quindi, ad un ipotetico disarmo dei paesi industrializzati, finirebbe per corrispondere un riarmo di quelli in via di sviluppo, con riflessi sconvolgenti non solo sull'economia mondiale, ma anche sul sistema di sicurezza internazionale.

d) La scuola economica marxista (R. Luxemburg, Lenin) dà delle spese militari una valutazione articolata e complessa. In un primo tempo, le spese militari costituirebbero un fattore favorevole al consolidamento dell'economia e del regime capitalista. Esse infatti provocano forti sviluppi e profitti in settori altamente capitalizzati, sostengono la crescita economica e rappresentano i mezzi migliori per assorbire la sovrapproduzione. In un secondo tempo, però, le spese militari accelererebbero la distruzione del capitalismo, incrementandone le contraddizioni interne e costituendo fattore di guerre autodistruttive fra i vari stati capitalisti. È la teoria dell'imperialismo come ultimo stadio del capitalismo, contraddetta peraltro dall'esperienze stori-

che del secondo dopoguerra e delle trasformazioni si stanno vivendo in questo periodo in Europa.

e) La scuola economica keynesiana non ha una concezione univoca dell'impatto economico delle spese militari. J.M. Keynes le ritiene il miglior mezzo per evitare crisi di sovrapproduzione e stabilizzare l'economia nel medio-lungo periodo. Samuelson le giudica economicamente neutre, nel senso che i loro effetti sarebbero del tutto simili a quelli delle altre spese pubbliche. Ritiene però che esse siano socialmente negative, perché sottraggono risorse ad altri impieghi sociali. Galbraith, presunto autore del famoso e paradossale "Rapporto da Iron Mountain" sull'indesiderabilità della pace, sembra condividere le idee di Keynes su gli sconvolgimenti economici che produrrebbe l'eliminazione delle spese militari. È tuttavia da notare che lo scopo del Rapporto è quello di promuovere una riflessione rigorosa sulle conseguenze economiche della pace, al fine di individuare le modalità con cui controllare la conflittualità internazionale, esplorando le misure da adottare in vari settori (economico, politico, ecologico, culturale e scientifico) in sostituzione delle funzioni non militari svolte dal sistema di guerra.

f) Le conclusioni del rapporto da Iron Mountain sono sostanzialmente condivise dai cosiddetti marxo-keynesiani (P. Baran, P. Sweezy, ecc.), per l'effetto moltiplicatore del reddito che hanno le spese militari e per il vantaggio di un maggior intervento dello stato sull'economia che esse comportano.

g) In sintesi, fra gli economisti non esiste una convergenza di pareri sull'impatto economico delle spese militari e della guerra sull'economia.

Una teoria omnicomprensiva della spesa militare probabilmente non può essere elaborata, poiché gli effetti delle spese militari sull'economia dipendono: dalla situazione contingente di ogni stato; dal livello di utilizzazione dei fattori produttivi (capitale, lavoro); dal tipo di spesa militare e in particolare dal-

la distribuzione interna tra investimenti e consumi militari; dal sistema di finanziamento delle spese pubbliche.

1.3. Le ricadute delle spese militari nei paesi industrializzati

a) il costo della difesa non è pari a quello rappresentato dai bilanci della difesa. I fautori della cosiddetta riqualificazione dei bilanci militari in Italia, cioè della diminuzione delle spese di funzionamento per aumentare quelle destinate agli investimenti (ricerca, sviluppo e approvvigionamenti), hanno sostenuto che le ricadute positive delle spese militari sull'economia così realizzate avrebbero consentito la compatibilità di una maggiore dimensione dei bilanci della difesa, traducendosi quindi anche in vantaggio per l'efficienza del servizio pubblico. Tale affermazione è stata più volte ripetuta anche in altre sedi, ma non ha mai avuto il supporto di una dimostrazione empirica.

b) in linea generale, sebbene lo status teorico delle spese militari rimanga alquanto incerto ed i risultati delle analisi empiriche siano spesso contraddittori, si può affermare che:

— il costo reale della difesa è minore del suo costo diretto allorquando la domanda militare sfrutta risorse inutilizzate o inutilizzabili in campo civile, quando essa attiva una corrente esportativa di armamenti e quando le ricadute tecnologiche sulle produzioni civili sono molto elevate;

— il costo reale delle spese militari è invece superiore al loro ammontare finanziario se esse riducono gli investimenti o sottraggono alle produzioni civili risorse umane e rare, come tecnici e ricercatori altamente specializzati e non sostituibili;

— gli effetti di trascinamento degli investimenti militari sull'economia richiedono un certo tempo prima di manifestarsi. Di conseguenza, la spesa militare non può essere considerata uno strumento di politica economica congiunturale, soprattutto qualora il mercato del lavoro non sia caratterizzato da elevata mobilità. Nel lungo periodo la spesa militare può costituire in-

vece un volano di sicurezza a forte inerzia, in grado di attenuare variazioni molto brusche del ciclo economico, controllando la crescita dei surplus e stimolando settori tecnologicamente avanzati;

— gli economisti sono divisi sul fatto di considerare le spese militari come un fardello o come un sostegno dell'economia. Sicuramente sono un fardello a lungo periodo, ma nel breve-medio periodo possono avere effetti di stimolo e di trascinamento. L'analisi storica non dà indicazioni probanti. La teoria economica è incapace di dire se un più grande sforzo militare riduce o accelera la crescita economica.

— la spesa militare sottrae risorse ad altri settori. Generalmente riduce gli investimenti privati o quelli pubblici diretti ad altre funzioni dello Stato. Talvolta però può agire sui consumi, soprattutto quando il potere politico è forte, quando esiste un elevato grado di consenso sull'aumento delle spese della difesa e quando quest'ultimo è finanziato con nuovi tributi o con prestiti "ad hoc" e non in "deficit spending";

— generalmente la spesa militare per investimenti crea meno impieghi dei corrispondenti investimenti civili; le spese militari sono poi inflattive, come le altre spese pubbliche; la loro incidenza sulla bilancia dei pagamenti dipende evidentemente dalla situazione particolare di ciascuno stato e deve tener conto dei flussi esportativi che possono essere attivati da un incremento degli investimenti della difesa;

— estremamente controversa è la valutazione dell'impatto delle ricadute tecnologiche delle spese militari sull'economia. Taluni le considerano importantissime, soprattutto in Francia e negli USA; altri, come Seymour Melmann e Mary Kaldor, le ritengono addirittura negative per le distorsioni che provocano, per la sottrazione di risorse umane rare e per la difficoltà del trasferimento tecnologico fra le produzioni militari e quelli civili (dovute anche al segreto militare).

Gli economisti neo-Keynesiani, per i quali la crescita è determinata dalla domanda, e non esiste possibilità di sostituzione fra i fattori produttivi, (capitale e lavoro), e per cui il tasso di risparmio è una variabile indipendente rispetto all'ammontare

delle spese militari, sono portati ad attribuire un effetto economico positivo alle spese militari stesse, o, quanto meno, ad attenuarne gli effetti negativi. Tutto dipende per loro da come vengono utilizzati i fondi disponibili, quindi da considerazioni empiriche. Per gli economisti neoclassici, invece, qualsiasi diminuzione delle spese militari avrebbe effetti economici positivi, purché la politica della ricerca scientifica e tecnologica consenta il medesimo tasso di innovazione permesso dalle spese militari.

1.4. Gli effetti economici delle spese militari nei paesi in via di sviluppo

a) L'opinione generalmente accettata in ambito ONU è che le spese militari frenino lo sviluppo e che si traducano in un'enorme dispersione di risorse non solo nel mondo industrializzato (gli aiuti allo sviluppo pubblici rappresentano all'incirca un decimo delle spese militari dei paesi industrializzati), ma anche e soprattutto nei paesi del Terzo Mondo, di cui frenano o bloccano lo sviluppo.

Il concetto che le spese militari siano improduttive e dannose è contenuto nella stessa Carta delle Nazioni Unite. Sin dall'aprile del 1950 l'Assemblea sosteneva l'esistenza di una relazione diretta fra disarmo e sviluppo. La medesima impostazione è stata assunta in diverse Encicliche papali. Nella *Populorum Progressio* del 1967 si ipotizzava la costituzione di un grande fondo mondiale alimentato da una parte delle spese militari e la medesima affermazione è contenuta nell'Enciclica "*Sollicitudo Rei Socialis*".

Anche nelle varie sessioni sul disarmo l'Assemblea Generale ha sempre collegato il disarmo con lo sviluppo, sostenendo che i fondi risparmiati con il disarmo est-ovest dovrebbero essere almeno utilizzati per aiuti ai paesi del Terzo Mondo. Questo concetto viene ripreso anche dal documento finale della Conferenza dell'Onu (New York 24 agosto - 2 settembre 1987), sulle relazioni fra disarmo e sviluppo. In esso si afferma

però che, pur essendoci una relazione fra i due, non si possono subordinare gli aiuti allo sviluppo alla conclusione di accordi sul disarmo. In sostanza vengono attenuate talune delle affermazioni più radicali effettuate nel passato e in diversi punti si sostiene che la sicurezza costituisce una priorità assoluta e che può essere rafforzata sia dal disarmo che dallo sviluppo.

Il binomio disarmo-sviluppo, sostenuto ad esempio nel 1982, diviene più realisticamente un trinomio: disarmo, sviluppo e sicurezza. Molto significativamente, il documento in questione lascia cadere la proposta dibattuta nel passato di costituire un fondo internazionale per lo sviluppo, da alimentare con parte dei risparmi effettuati sulle spese militari. Molto opportunamente, a parer nostro, nel documento dell'ONU a cui si fa riferimento l'approccio largamente ideologico che era stato fino ad allora seguito per analizzare le spese militari viene abbandonato e viene quindi lasciato spazio ad una soluzione più collegata con i risultati empirici delle varie ricerche economiche effettuate sull'argomento.

b) in realtà le indagini economiche su questo soggetto non sono univoche. Il primo gruppo di risultati costituisce la cosiddetta teoria della "modernizzazione", per la prima volta formulata da E. Benoit nel suo classico studio "Defence and Economic Growth in the Developing Countries" (Lexington, 1973).

Benoit afferma che le spese militari hanno tre inconvenienti sotto il profilo economico:

- producono uno slittamento del reddito, dato che un loro aumento provoca inevitabilmente una riduzione dei consumi;
- determinano una produttività molto ridotta, anche per il semplice fatto che le spese pubbliche hanno sempre una produttività inferiore a quelle private;
- riducono gli investimenti civili a favore di quelli militari.

Tuttavia in molti paesi in via di sviluppo si determina una relazione interna diretta fra crescita della spesa militare e aumento del reddito, in quanto il bilancio della difesa provoca

sull'economia delle reazioni che non solo ne compensano gli impatti negativi, ma ne producono di complessivamente positivi. Tali fattori sono:

- la modernizzazione dei comportamenti e la professionalizzazione tecnologica delle popolazioni;

- gli investimenti infrastrutturali militari che hanno possibilità d'impiego anche civile (strade, porti, aeroporti, telecomunicazioni);

- la leggera inflazione indotta dalle spese militari, che aumenta la domanda aggregata e quindi incoraggia la piena utilizzazione dei fattori produttivi disponibili.

In realtà questi effetti positivi risultano anche in studi econometrici per paesi industrializzati, ad esempio del Sud Europa, caratterizzati da un basso tasso d'impiego delle risorse disponibili.

Sembra che proprio questo sia il motivo del benefico influsso delle spese militari sulla crescita economica. Qualora i fattori produttivi fossero completamente utilizzati, si ridurrebbe invece il livello di consumo civile e contemporaneamente la formazione di capitale.

c) Le conclusioni di E. Benoit sono state molto criticate da diversi economisti, soprattutto per il fatto che sembrano sottovalutati i negativi effetti della riduzione della formazione di capitale, che le spese militari comportano sempre, anche in caso di presenza di fattori produttivi inutilizzati. Quindi l'effetto economico delle spese militari è sempre negativo nei paesi in via di sviluppo o diviene positivo solo in casi eccezionali.

Inoltre, lo studio di Benoit non distingue fra semplice crescita economica e sviluppo, che sono concetti profondamente diversi. Le spese militari possono provocare una crescita economica "gonfiata" e a breve termine, ma provocano delle distorsioni, che si ripercuotono a medio-lungo termine anche sulla crescita economica stessa. È da escludere che le spese militari possano costituire la causa della modernizzazione, tanto più che esse generano delle tensioni inflazionistiche, che scoraggiano il risparmio e soprattutto l'investimento. Infatti, poi-

ché nei paesi del Terzo Mondo i consumi sono praticamente incompressibili, l'effetto negativo è sull'investimento e quindi, a lungo termine, lo è anche sulla crescita economica.

I sostenitori del mantenimento a livelli elevati dei bilanci militari, pretendono che vi siano vantaggi extraeconomici, quali la diminuzione della dipendenza politica dei paesi industrializzati e l'affrancamento delle importazioni di armamenti. Sono peraltro affermazioni che spesso costituiscono semplice retorica. La creazione di industrie di armamenti nel Terzo Mondo non affranca i paesi produttori dalla dipendenza nei riguardi dei paesi più avanzati. La produzione di armi non solo richiede molti investimenti, e l'acquisto di licenze e di know-how, ma comporta anche una dipendenza dall'importazione delle componenti più sofisticate, che continuano ad essere prodotte nei paesi industrializzati.

I meriti del lavoro di Benoit, nonostante le critiche che gli sono state rivolte, sono diversi. Il primo è quello di aver attirato l'attenzione sul fatto che i meccanismi con cui si esercitano gli influssi delle spese militari sull'economia possono essere molto diversi nei paesi in via di sviluppo rispetto ai paesi industrializzati e che, per capire che cosa succede, occorre studiare tali meccanismi. Il secondo deriva dall'aver abbandonato l'approccio ideologico delle spese militari, dimostrando l'utilità degli studi fattuali-analitici. Il terzo dall'aver fornito delle metodologie e dei modelli per lo studio degli effetti economici delle spese militari.

I risultati a cui è pervenuto Benoit, che cioè un aumento delle spese militari favorisce lo sviluppo, sono in un certo senso paradossali, e sono verosimilmente dovuti al fatto che Benoit considera solo gli effetti a breve termine, mentre occorrerebbe considerarli anche a più lungo termine, tenendo conto della contrazione del capitale e delle risorse di lavoro rare che le spese militari comportano. In questi casi i risultati variano molto da paese a paese, ma in linea di principio si verifica, come era prevedibile, una contrazione della crescita.

Un recente studio di Robert Looney ("Third World Military Expenditure and Arms Production", Mac Millan, 1988) ha rile-

vato una connessione positiva (nel senso descritto da Benoit) fra bilancio militare e crescita dei paesi che producono armamenti, ed una negativa in quelli che non li producono.

Tali differenze possono tuttavia essere spiegate da fattori esterni, quali ad esempio il fatto che, per divenire produttori di armamenti, i vari paesi devono aver sviluppato una base industriale della difesa di una certa forza e quindi i fattori di crescita dell'economia si collocano completamente all'esterno delle spese militari.

Confermando le conclusioni a cui era pervenuto Chan, Looney afferma che è del tutto indebito fare delle generalizzazioni e che occorre esaminare il singolo caso. Looney, in un contesto più generale, nega che nella maggior parte dei casi il riarmo nel Terzo Mondo segua il classico modello richardsoiano, che dà assoluta preminenza ai fattori internazionali, e afferma che le spese militari sono dovute nella generalità dei casi a fattori interni. Quindi il punto essenziale non sarebbe quello di promuovere il disarmo per lo sviluppo, ma lo sviluppo per rendere possibile il disarmo.

e) Altri economisti, come Nicole Ball, hanno cercato di mantenere una posizione più intermedia e problematica, sottolineando la complessità del problema e l'impossibilità di dare risposta ad esso con generalizzazioni univoche, valide per tutti i casi.

In primo luogo, occorre sottolineare un fatto. Se fosse tanto evidente che le spese militari hanno effetti disastrosi sull'economia, come vorrebbero i vari studi ONU, come mai il Terzo Mondo ha aumentato le sue spese militari tanto da passare dall'8% el 1970 al 16% del 1985 sul totale mondiale? Sono i suoi leaders politici irrazionali o vi è qualcosa di sbagliato anche nelle premesse del ragionamento delle Nazioni Unite?

In secondo luogo, occorre considerare la differenza fra le spese di funzionamento (personale, manutenzione ed addestramento) e quelle d'investimento. Le spese di funzionamento sono ripetitive ed esauriscono i loro effetti in tempi molto brevi. Anche il loro finanziamento non comporta effetti a lungo ter-

mine. Le spese di investimento, specie se riguardano importazioni di armi, possono invece richiedere l'accensione di prestiti anche a lunga scadenza, per cui i loro costi non gravano a breve termine sull'economia, ma sono trasferite sulle generazioni successive.

Di conseguenza, qualsiasi valutazione deve essere molto più approfondita di quanto si faccia normalmente e deve tener conto del fatto che le spese militari, le quali sono in definitiva motivate da considerazioni non economiche ma politiche interne ed internazionali, hanno un complesso di effetti positivi e negativi sull'insieme della società e quindi sull'economia.

1.5. Brevi cenni sui modelli di sviluppo.

a) I modelli economici delle politiche economiche nei PVS e le strategie di sviluppo che ne conseguono possono essere suddivisi in due categorie: quelli orientati verso l'interno (import substitution o inward looking) e quelli orientati verso l'esterno (export oriented o export led o outward looking). I primi hanno per lo più un'ispirazione ricardiana e liberista, di sostanziale fiducia cioè nel mercato internazionale e nella divisione internazionale del lavoro come "allocatori ottimi" di risorse. I secondi presentano invece un orientamento più protezionista e dirigista e si caratterizza per la preoccupazione che l'apertura verso il commercio possa penalizzare in modo irrimediabile le economie più deboli. Vedremo più avanti per grandi linee, se e come questi modelli siano stati messi in pratica dai PVS negli ultimi decenni; ci concentreremo invece ora sul dibattito teorico tra gli economisti dello sviluppo nel secondo dopoguerra.

b) L'orientamento inward looking parte dalla constatazione, abbastanza evidente dal punto di vista empirico, secondo cui le ragioni di scambio della maggior parte dei PVS hanno subito nel lungo periodo (ad esempio nell'ultimo secolo) un sensibile peggioramento. Ciò è dovuto soprattutto al fatto che i PVS sono tipicamente esportatori di prodotti primari (soggetti a flut-

tuazioni di prezzo, sostituibilità da parte degli acquirenti, bassa elasticità della domanda rispetto al reddito) e importatori di manufatti. Tale situazione che riflette l'analoga tendenza secolare del peggioramento delle ragioni di scambio tra il settore agricolo e quello industriale, suggerisce altresì la difficoltà per i PVS di raggiungere alti livelli di crescita delle esportazioni. Infatti, se tale aumento riguarda il settore tradizionale primario si va incontro al rischio di perdite e di dipendenza dall'acquirente, mentre un aumento delle esportazioni nel settore manifatturiero, auspicabile in teoria, incontra evidenti difficoltà qualitative e di competitività sui mercati internazionali, e si scontra con il protezionismo dei paesi industriali. Da qui la preferenza verso politiche che, invece di inseguire ipotetici mercati internazionali, permettano di ridurre la dipendenza dall'esterno attraverso l'import substitution.

Risulta chiaro già da questi brevi accenni che il quadro negativo fin qui delineato può essere soggetto a diverse e rilevanti eccezioni. I paesi esportatori di petrolio negli anni '70 sono un esempio di crescita (o quanto meno di arricchimento) trainata dall'esportazione di un prodotto primario, il cui prezzo veniva però efficacemente controllato attraverso un rigido cartello di produttori. Un'altra rilevante eccezione è quella rappresentata dall'esportazione di prodotti maturi e ad alta intensità di manodopera da parte di paesi di recente industrializzazione (i cosiddetti NIC's), che sfruttano il vantaggio comparato derivante dal basso costo del lavoro locale. È bene comunque precisare che i maggiori teorici dell'import substitution, tra i quali occorre citare Myrdal e Nurske, ammettono di solito che il commercio abbia avuto un ruolo fondamentale come motore della crescita nel secolo scorso; sostengono però che, nelle condizioni storico-economiche della seconda metà di questo secolo, esso va incontro ai limiti di cui si è detto. Non si tratta dunque di un giudizio critico sul commercio internazionale in generale o sulla teoria ricardiana dei vantaggi comparati in astratto, quanto di una lettura critica della storia economica recente, date certe condizioni di equilibrio (o meglio, di squilibrio) del mercato. Va inoltre sottolineato il contenuto politico di questi mo-

delli, elaborati per la maggior parte in corrispondenza della fase più intensa del processo di decolonizzazione: molti paesi di recente indipendenza vedevano con maggior favore politiche di import substitution e di protezione del mercato interno, che permettevano loro di raggiungere un livello maggiore di indipendenza economica e politica dalla ex madrepatria.

c) Sull'altro versante si trovano i sostenitori dei modelli outward looking. Kravis (1970) pone l'accento sulle responsabilità dei singoli PVS nel determinare il successo o meno delle strategie di crescita import led. In sostanza, le condizioni dell'offerta (disponibilità delle materie prime e loro gestione, differenziazione della produzione, costi dei fattori produttivi) avrebbero, secondo quest'orientamento, un'influenza sulla redditività delle esportazioni maggiore rispetto alle condizioni della domanda. Oltre la possibilità di competere efficacemente sui mercati internazionali, un modello di crescita orientato verso l'esterno e non protezionista garantirebbe altresì un'allocazione più efficiente delle risorse all'interno dei singoli PVS e un sistema di prezzi più realistico, in linea con quelli esteri. Analogamente Bhagwati (1987) sostiene che i sistemi export oriented offrono maggiori garanzie di efficienza sui mercati interni, tanto dal lato laterale (prezzi dei beni e dei fattori produttivi) quanto da quello monetario (livello del tasso di cambio). Riedel (1984), partendo da un'analisi empirica relativa agli anni sessanta e settanta, contesta il legame di dipendenza che una crescita trainata dalle esportazioni creerebbe per i PVS nei confronti dei paesi industrializzati. Tale giudizio discende dalla nuova struttura delle esportazioni di molti PVS che, al contrario di ciò che i teorici dell'import substitution sembrano dare per scontato, hanno accresciuto le esportazioni di manufatti rispetto a quelle di materie prime. Sulla stessa linea, Heigter (1987) cerca di dimostrare attraverso l'evidenza empirica che i paesi con un grado di protezione del mercato interno maggiore hanno avuto una crescita minore. Altri studi empirici - Michaely (1977), Tyler (1981), Chow (1987) - sono dedicati al legame esistente tra tasso di crescita ed esportazioni. Anche se

divergenti nell'interpretazione dei nessi casuali tra i due elementi, questi studi sostengono in generale l'opportunità di politiche economiche orientate verso l'esterno e la centralità dei fattori interni dell'offerta (costo del lavoro etc.) nel determinare la competitività internazionale di un paese.

Benché si tenda spesso ad identificare l'approccio inward looking con le politiche protezionistiche e quello export oriented con il liberoscambismo e la deregulation, gli stessi fautori dei modelli orientati verso l'esterno (come Sachs e il già citato Bhagwati) sottolineano come essi possano essere applicati altrettanto bene, se non meglio, da governi di tipo dirigista, senza escludere la necessità di restrizioni e di controlli sulle importazioni e sul mercato valutario.

d) Una posizione intermedia e originale è quella sostenuta da Lewis (1980). Egli ritiene vi sia stato effettivamente un notevole ridimensionamento delle esportazioni come fattore trainante della crescita negli ultimi decenni; tuttavia, al contrario dei fautori dell'import substitution, sottolinea il ruolo del commercio intra-PVS o sud-sud come fattore sostitutivo di crescita; da cui l'invito alla creazione di unioni doganali tra PVS. Lewis riconosce quindi, da un lato, l'importanza del commercio estero e della divisione internazionale del lavoro nei processi di sviluppo; dall'altro, i problemi di dipendenza e di impoverimento che un modello outward looking orientato in senso soltanto sud-nord è destinato inevitabilmente a creare.

e) Alcuni elementi di evidenza empirica possono forse aiutare a definire meglio il breve quadro di riferimento teorico fin qui tracciato. In generale i PVS hanno registrato nel corso degli anni ottanta un peggioramento di due tra i principali parametri economici: crescita del PIL e quota di commercio mondiale. Questi due dati vanno però sottoposti ad alcune importanti precisazioni. Nel decennio tra il 1976 e il 1986 è cresciuta la quota delle esportazioni di prodotti primari dai paesi industriali (dal 16 al 28%) mentre è diminuita quella dei manufatti (dall'82 al 77%). Ciò è dovuto però quasi esclusivamente ai ri-

sultati ottenuti dai PVS asiatici - e dai NICs in particolare - mentre le quote di mercato dei PVS di altre aree sono rimaste pressoché invariate. Inoltre, benché ancora sottodimensionati, gli scambi sud-sud, soprattutto nel settore dei manufatti, sono notevolmente aumentati. Si è avuta una diminuzione (dal 71 al 65%) delle esportazioni dei PVS destinati ai paesi industriali rispetto al totale mondiale ma un aumento della quota di manufatti, passata dal 14 al 33%). Inoltre è aumentata, dal 29 al 47%, la componente dei manufatti sul totale dell'interscambio commerciale tra PVS. La stessa tendenza risulta dall'aumento della quota di mercato dei PVS nelle importazioni di manufatti da parte dei paesi industriali, passata dal 10 al 15%. Anche per questi ultimi dati occorre però distinguere il ruolo straordinariamente dinamico dei paesi asiatici da quello costante o in declino degli altri PVS.

f) Tuttavia, un giudizio sulla validità dei modelli di sviluppo applicabili (e in particolare grado di apertura/tasso di crescita) non può essere espresso attraverso dati complessivi. Occorre un maggiore livello di disaggregazione, almeno per aree geografiche.

I PVS africani hanno registrato nel corso dell'ultimo decennio un peggioramento delle ragioni di scambio e tassi di crescita vicini allo zero. Il grado di apertura di queste economie (misurabile con la somma dei due rapporti: $\text{exp/PNL} + \text{imp/PNL}$) è assai basso, vuoi per limiti oggettivi di mezzi finanziari vuoi per politiche commerciali rigidamente protezionistiche. Quasi tutti questi paesi non sono stati in grado di differenziare la struttura delle loro esportazioni (tradizionalmente prodotti primari non petroliferi), rimanendo così dipendenti dalle fluttuazioni dei prezzi della materie prime e dagli aiuti finanziari internazionali. La situazione sembra qui avvicinarsi a quella descritta da Nurkse e Lewis (crescita economica debole e soggetta a fattori di controllo esterni).

Non sostanzialmente diversa, anche se infinitamente meno disagiata, la situazione dei paesi OPEC medio-orientali, dipendenti dall'andamento dei prezzi internazionali del petrolio e an-

cora privi di un apparato produttivo diversificato e internazionalmente competitivo.

I PVS asiatici hanno invece ottenuto i maggiori successi attraverso una politica di sviluppo export led. Il tasso di crescita medio dell'ultimo decennio è stato quasi del 7%, sostenuto da un aumento altrettanto consistente delle esportazioni. Nel settore dei manufatti i PVS asiatici hanno aumentato considerevolmente le loro quote in tutti i principali mercati di destinazione. I casi più emblematici sono Hong Kong e Singapore da una parte, Taiwan e Corea del Sud dall'altra: nei primi due la crescita del PNL e delle esportazioni si è associato un elevato grado di apertura del mercato interno alle importazioni e un minimo intervento dello Stato; al contrario, in Corea e a Taiwan lo Stato ha svolto un ruolo determinante di indirizzo e di governo della politica economica, mantenendo allo stesso tempo alcune restrizioni alle importazioni. I successi dei PVS asiatici sembrano confermare le indicazioni di economisti come Myrdal e Bhagwati: fattori di efficienza interni consentono di attenuare la dipendenza ed accrescere la competitività internazionale, realizzando, attraverso un sistema produttivo orientato verso l'esportazioni di manufatti industriali, la crescita dell'intera economia nazionale.

I PVS dell'America Latina, infine, hanno attuato politiche economiche sostanzialmente opposte a quelle asiatiche, almeno fino all'inizio degli anni ottanta: quote di mercato delle esportazioni vulnerabili e poco competitive, protezione del mercato interno, alti livelli di spesa pubblica. I tassi di crescita degli anni '70, mantenuti artificiosamente alti grazie al ricorso all'indebitamento internazionale, sono crollati (in media all'1%) con lo scoppio della crisi debitoria e i conseguenti programmi di rientro forzato. In compenso, le bilance commerciali sono passate da un disavanzo di circa 2 miliardi di dollari nel 1982 ad un avanzo di 24 miliardi nel 1987, ottenuto però con una riduzione delle importazioni più che con un aumento delle esportazioni. Tuttavia nell'ultimo quinquennio si sono avuti segni di una generale inversione di tendenza: prima in Cile, poi in Messico, Venezuela, Brasile e, almeno dal punto di vista programmatico

in Argentina, si sono avviate politiche economiche più aperte verso l'esterno e meno dirigiste sul piano interno. Il successo o meno di questo passaggio da strategie tendenzialmente inward looking ed altre più export oriented in America Latina, anche in un contesto internazionalmente difficile e altamente competitivo sulle prospettive generali di sviluppo dei PVS nel prossimo decennio.

2.1 Le cause politiche, economiche e sociali del recente sviluppo

La prima causa dello sviluppo recente è il processo di apertura economica e di liberalizzazione delle importazioni e delle esportazioni. Questo processo ha permesso di ridurre il deficit della bilancia dei pagamenti e di aumentare le entrate delle esportazioni. Inoltre, la liberalizzazione delle importazioni ha permesso di ridurre i costi di produzione e di aumentare la competitività delle esportazioni.

Secondo il Fondo Monetario Internazionale (FMI), le cause dello sviluppo recente sono tre: la liberalizzazione delle importazioni, la liberalizzazione delle esportazioni e la riforma del settore pubblico.

Anno	Importazioni	Esportazioni	Deficit	Saldo
1980	100	100	0	0
1981	105	105	0	0
1982	110	110	0	0
1983	115	115	0	0
1984	120	120	0	0
1985	125	125	0	0
1986	130	130	0	0
1987	135	135	0	0
1988	140	140	0	0
1989	145	145	0	0
1990	150	150	0	0
1991	155	155	0	0
1992	160	160	0	0
1993	165	165	0	0
1994	170	170	0	0
1995	175	175	0	0
1996	180	180	0	0
1997	185	185	0	0
1998	190	190	0	0
1999	195	195	0	0
2000	200	200	0	0
2001	205	205	0	0
2002	210	210	0	0
2003	215	215	0	0
2004	220	220	0	0
2005	225	225	0	0
2006	230	230	0	0
2007	235	235	0	0
2008	240	240	0	0
2009	245	245	0	0
2010	250	250	0	0
2011	255	255	0	0
2012	260	260	0	0
2013	265	265	0	0
2014	270	270	0	0
2015	275	275	0	0
2016	280	280	0	0
2017	285	285	0	0
2018	290	290	0	0
2019	295	295	0	0
2020	300	300	0	0

Tutti i dati sono in milioni di dollari. Le importazioni e le esportazioni sono in milioni di dollari. Il deficit e il saldo sono in milioni di dollari.

Fonte: Fondo Monetario Internazionale (FMI).

La seconda causa dello sviluppo recente è la liberalizzazione delle esportazioni. Questo processo ha permesso di aumentare le entrate delle esportazioni e di ridurre il deficit della bilancia dei pagamenti. Inoltre, la liberalizzazione delle esportazioni ha permesso di aumentare la competitività delle esportazioni.

NOTE SULL'ENTITA' DELLE SPESE MILITARI

2.1 Le spese militari in valori assoluti e nei loro trend generali

a) L'entità dei bilanci della difesa è il parametro a cui si fa più riferimento per la valutazione dei potenziali strategici. Tuttavia essa esprime solo una parte dello sforzo militare di un paese e dell'onere che effettivamente viene fatto gravare sull'economia e sulla società.

Secondo il SIPRI Yearbook 1983 le spese militari sono costantemente cresciute dall'inizio del secolo, come mostra la tabella 2.1

Anno	Spese	Anno	Spese	Anno	Spese	Anno	Spese
1908	18	1936	94	1958	254	1978	470
1913	29	1938	123	1963	328	1980	491
1929	43	1948	129	1968	418	1981	510
1933	4	1953	292	1973	426	1982	563

Tab. 2.1 Andamento delle spese militari dall'inizio del secolo (in mld. di dollari 1979)

Fonte SIPRI Yearbook 1979

b) la ripartizione delle spese militari mondiali vede una concentrazione nei paesi NATO e del Patto di Varsavia (tre quarti del totale, con tendenza peraltro a decrescere) e un quin-

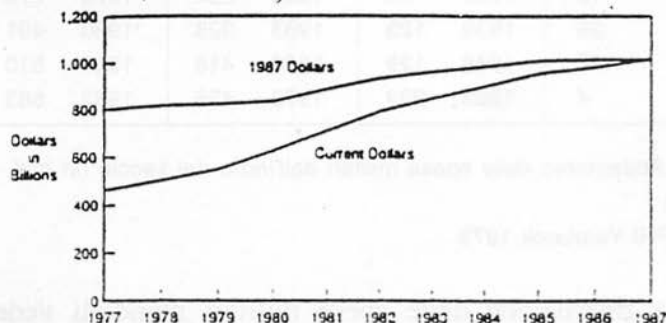
to a carico dei paesi in via di sviluppo, come mostra la tabella 2.2.

Gruppi di stati	1960	1970	1982
NATO e Patto di Varsavia	85,4%	77,4%	70,2%
Altri paesi industrializzati	10,1%	15,4%	12,8%
Paesi in via di sviluppo	10,1%	7,2%	17,0%
— Medio Oriente	0,9%	2,2%	8,5%
— Estremo Oriente	1,4%	1,6%	3,4%
— Africa	0,3%	1,2%	2,3%
— America Latina	1,3%	1,3%	2,7%

Tab. 2.2 Ripartizione delle spese militari

Fonte SIPRI Yearbook 1983

Come pone rilievo il SIPRI Yearbook 1989 (p. 133 ss.) è completamente cessata la tendenza dei bilanci militari verificatasi nella prima metà degli anni '80, per effetto soprattutto dell'aumento delle spese militari americane. Complessivamente nel 1989 le spese militari NATO sono diminuite del 3% ed analoga diminuzione è rilevabile per quelle del Patto di Varsavia. Nel periodo 1977-1987 le spese militari nel mondo hanno avuto l'andamento indicato nella tabella 2.3. crescente fino al 1985 raggiungendo 1016 mld. di \$ nel 1987 (secondo l'ACDA 921 mld. \$ nel 1986).



Tab. 2.3 Andamento globale delle spese militari

Fonte SIPRI Yearbook 1989

c) La ripartizione per grandi aree geografiche è la seguente (in mld. \$ 1987 — dati ACDA):

— Europa	161
— Nord America	305
— Patto di Varsavia	365
— Africa	8
— America Latina	15
— Estremo Oriente - area Pacifico	76
— Medio Oriente e Asia sud-occidentale	86
Totale	1016 mld di \$ 1987

Sempre secondo l'ACDA (World Military Expenditures and Arms Transfers 1987) si sono avute nel decennio 1975-85 le variazioni riportate in tabella 2.4

	% del totale mondiale		Tasso crescita reale nel decennio		
	1975	1985	75-80	80-85	75-85
Mondo	100.0	100.0	1.9	3.3	2.8
Developed	79.6	80.3	1.9	3.6	2.9
Developing	20.4	19.7	1.9	2.1	2.5
Regioni					
Africa	1.8	1.8	7.0	-1.5	1.9
East Asia	6.8	7.1	3.9	2.7	2.9
Europe all	53.8	48.4	1.5	1.5	1.5
NATO Europe	10.9	10.3	2.2	2.0	2.2
Warsaw Pact	41.3	36.6	1.4	1.4	1.4
Other Europe	1.7	1.4	-0.3	1.7	1.3
Latin America	1.3	1.5	3.5	3.1	3.8
Middle East	9.2	8.3	0.4	1.8	2.4
North America	25.8	31.1	2.0	7.1	5.2
Oceania	0.5	0.6	3.2	4.9	4.4
South Asia	0.8	1.2	4.6	8.7	6.2
Organizzazioni					
NATO	36.6	41.4	2.1	5.7	4.3
Warsaw Pact	41.3	36.6	1.4	1.4	1.4
OPEC	8.0	7.5	1.5	1.0	2.3
OECD	39.7	44.8	2.1	5.6	4.3

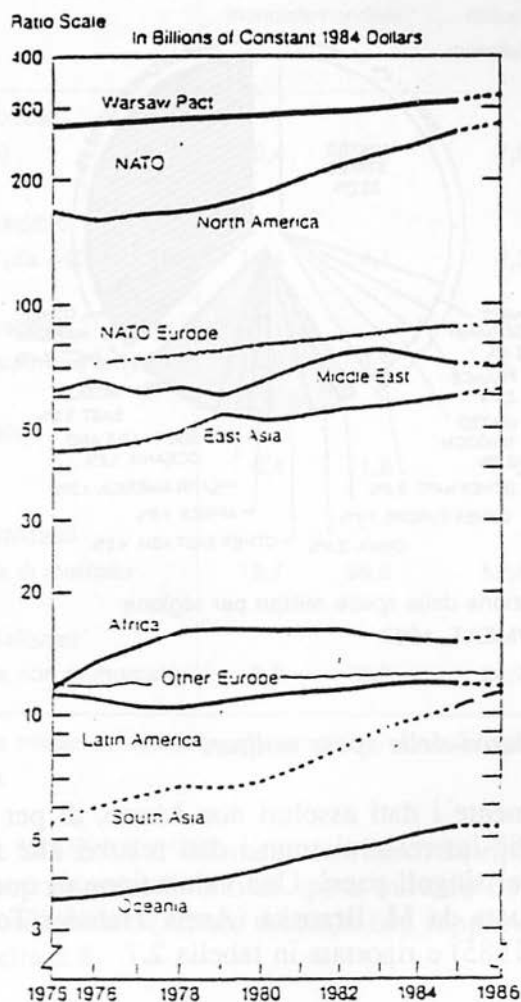
Secondo l'ACDA Yearbook 1987 le spese militari mondiali sarebbero aumentate del 3,1% nel 1985 e del 2,2% nel 1986, soprattutto per effetto dell'incremento verificatosi nei paesi industrializzati (4,1% nel 1985 e 2,2% nel 1986).

Per i paesi in via di sviluppo le spese militari sono cresciute in modo rilevante fino al 1982, dopo di che sono rimaste costanti ed hanno incominciato a diminuire dal 1984 e nel 1985 (-1,7%), con una lieve ripresa nel 1986 (+1,2%).

L'Asia Meridionale (India e Pakistan) è la regione che registra il massimo livello di crescita di spese militari, mentre il Medio Oriente, dopo aver raggiunto un picco nel 1983 tende a diminuire, specie con la cessazione del conflitto fra Iraq e Iran.

Nel 1985 le spese militari mondiali sono cresciute nei paesi industrializzati del 4,1% e nel 1986 del 2,2%, mentre nei paesi in via di sviluppo sono diminuite dell'1,7% nel 1985, per crescere dell'1,2% nel 1986.

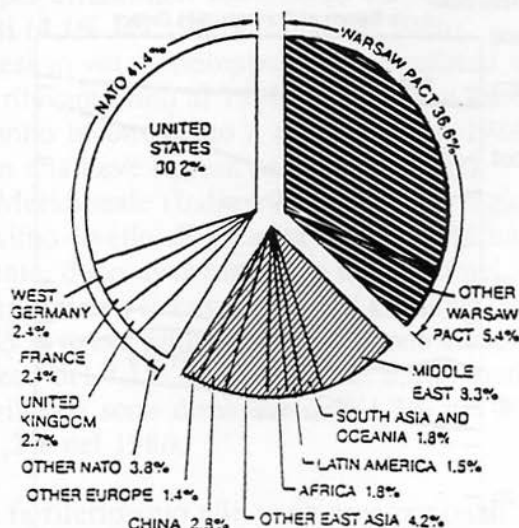
d) Se si fa riferimento alle varie aree regionali si può osservare come l'aumento delle spese militari mondiali si è verificato soprattutto nella NATO, per effetto del riarmo 1980-85 dagli USA, mentre le spese militari dell'America Latina e dell'Africa sono tendenzialmente stagnanti e destinate a diminuire, rappresentando rispettivamente l'1,5 e l'1,8% del totale mondiale, come risulta dalla tabella 2.5.



Tab. 2.5. Andamento differenziato per area delle spese militari dal 1975 al 1986.

Fonte: ACDA WMEAT, 1987.

La ripartizione delle spese militari mondiali per regione è riportata in tabella 2.6.



Tab. 2.6 Ripartizione delle spese militari per regione
Fonte: ACDA WMEAT, 1987.

2.2. I dati relativi delle spese militari

Evidentemente i dati assoluti non hanno, di per sé, grande significato. Più interessanti sono i dati relativi alle ricchezze e alle risorse dei singoli paesi. Una valutazione di questo genere è stata effettuata da M. Brzoska (*Arms Transfer To the Third World 1971-1985*) e riportata in tabella 2.7.

Regioni economiche	% popolaz. mondiale	% PIL mondiale	% spese militari mondiali	% import. sistemi arma maggiori
Economie a basso reddito (440\$)	50,4	5	7,5	9,9
Economie a reddito medio-basso (da 440 a 1635\$)	14,4	4,1	2,3	19,6
Economie a reddito medio-alto (superiore a 1635\$)	10,8	8,5	3,1	26,7
Paesi esportatori di petrolio	0,4	1,8	5	10,8
Paesi industrializzati con economia di mercato	15,7	66,8	52,4	24,4
Paesi industrializzati con economie non di mercato	8,3	13,7	24,7	7,5

Tab. 2.7 Spese militari in relazione alle condizioni economiche

Fonte: Brzoska

L'ACDA WMEAT 1987 mette in rilievo la ripartizione dei vari stati a seconda del livello di spesa militare rispetto al PIL (elencati in ordine decrescente secondo tale rapporto come illustrato in tabella 2.8.

Tab. 2.8. Ripartizione degli stati in riferimento al livello di spesa rispetto al PIL.
Fonte ACDA, 1987

Spese militari su PIL (%)	PIL PER CAPITA:		
	Under \$200	\$200-499	\$500-999
10% and over	Cambodia Laos	Yemen (Aden) Cape Verde	Egypt Yemen (Sanaa)
5-9.99%	Ethiopia Mozambique	Guyana Afghanistan China Mauritania Lesotho Pakistan Zambia Vietnam	Perù Marocco Zimbabwe El Salvador Albania
2-4.99%	Guinea-Bissau Burma Burkina Faso Mali Equatorial Guinea	India Kenia Tanzania Guinea Burundi Togo Senegal Liberia Sri Lanka Indonesia Benin Madagascar	Thailand Honduras Botswana
1-1.99%	Chad Malawi Zaire Bangladesh Nepal	Central African Republic Sudan Somalia Rwanda Sao Tome & Principe Haiti Gambia	Cameroon Papua New Guinea Swaziland Nigeria Philippine Ivory-Coast
Under 1%		Uganda Sierra Leone Niger	Ghana Jamaica

Spese militari su PIL (%)	PIL PER CAPITA		
	\$1.000-2.999	\$3.000-9.999	\$10.000 and over
10% and over	Iraq Syria Korea North Jordan Nicaragua Mongolia	Oman Saudia Arabia Libia Israel Soviet Union	Qatar
5-9.99%	Lebanon Angola Korea South Cuba	Bulgaria Taiwan Iran Greece Singapore Poland Czechoslovakia United Kindoom	United States Germany E. Kuwait United Arab Emirates
2-4.99%	Turkey South Africa Chile Malaysia Yugoslavia Tunisia Congo Portugal Argentina Uruguay Algeria Suriname Panama	Hungary Romania France Banrain Netherland Belgium Italy Trinidad Tobago Gabon Spain New-Zealand	Germany W. Norway Sweden Australia Denmark Canada Switzeland
1-1.99%	Guatemala Bolivia Domenican Repub. Ecquador Venezuela Eire Colombia Paraguay Brazil	Ireland Cyprus Austria	Finland
Under 1%	Costa Rica Mexico Mauritius	Malta Barbados	Japan Luxembourg Iceland

Dallo specchio risulta che sui 10 paesi del Medio Oriente, 16 spendono per la difesa più del 10% del loro PIL.

2.3. Il personale militare in servizio

Un altro parametro significativo sull'onere militare è dato dal personale militare alle armi. Secondo quanto riporta l'A-CDA, nel 1975 erano alle armi in tutto il mondo circa 30 milioni di uomini, con una crescita moderata (circa l'1% all'anno nel decennio 1975-1985), comunque inferiore al tasso di crescita della popolazione mondiale. Di conseguenza, nel decennio il numero di militari per 1000 abitanti è diminuito da 6,5 a 6.

Anche in questo settore vi sono delle differenze fra i vari gruppi di stati. La crescita si è avuta soprattutto nei paesi in via di sviluppo, che hanno raggiunto all'incirca i due terzi del totale dei militari in servizio (rispetto a meno del 20% delle spese militari mondiali). La crescita è stata rilevante in tutti i paesi del Terzo Mondo, anche in Africa e in America Latina, ma soprattutto in Asia meridionale e nella Regione del Golfo. L'unica zona in cui si sono avute delle diminuzioni rilevanti è stato l'estremo Oriente, essenzialmente per la riduzione del personale delle forze armate cinesi. Comunque 14 fra i 20 paesi che hanno forze armate di dimensioni maggiori appartengono al Terzo Mondo;

Lo specchio riportato in tabella 2.9 illustra l'entità percentuale del personale militare e la sua variazione nell'ultimo decennio:

	%mondiale		crescita in termini reali		
	1975	1985	75-80	80-85	75-85
Mondo	100.0	100.0	0.8	1.4	1.1
Developed	39.0	37.7	0.5	0.7	0.8
Developing	61.0	62.3	1.0	1.8	1.4
Regioni					
Africa	3.8	5.6	5.8	3.3	4.2
East Asia	31.6	28.7	1.3	-1.7	0.6
Europe all	35.6	34.4	0.6	0.7	0.7
NATO Europe	11.5	11.4	0.7	0.9	0.8
Warsaw Pact	20.7	20.2	0.8	0.6	0.8
Other Europe	3.4	2.8	-1.3	0.0	-0.2
Latin America	4.9	6.2	3.8	3.2	3.5
Middle East	6.2	8.7	4.2	6.9	4.2
North America	8.2	8.1	-0.1	1.5	1.1
Oceania	0.3	0.7	1.1	0.3	0.7
South Asia	9.3	8.0	-6.0	6.6	-0.3
Organizzazioni					
NATO	19.7	19.5	0.4	1.2	0.9
Warsaw Pact	20.7	20.2	0.8	0.6	0.8
OPEC	5.2	7.1	2.7	8.0	3.5
OECD	23.1	22.5	0.2	1.1	0.8

Tab. 2.9. Variazione del personale militare per regioni

Fonte: ACDA WMEAT, 1987

È interessante notare le correlazioni fra le variazioni di personale e quelle di bilancio. Anche per effetto della crisi demografica, le forze armate dei paesi industrializzati tendono a divenire organismi ad altissima intensità di capitale, mentre quelle dei paesi in via di sviluppo tendono a diminuire il loro tasso di capitalizzazione relativo.

LE CARATTERISTICHE DEL MERCATO MONDIALE DI ARMAMENTI NEL SECONDO DOPOGUERRA. EFFETTI POLITICI, MILITARI ED ECONOMICI DELLE ESPORTAZIONI - IL PROBLEMA E I DATI INTERNAZIONALI SUL COMMERCIO DELLE ARMI.

3.1. L'evoluzione del mercato mondiale

a) Nel secondo dopoguerra le esportazioni di armamenti sono state utilizzate soprattutto dai paesi industrializzati dell'emisfero settentrionale per conseguire una vasta gamma di obiettivi politici e militari. Nella loro competizione geostrategica globale le due superpotenze, che hanno dominato e dominano tuttora il mercato, pur essendo scese da una percentuale di circa quattro quinti negli anni cinquanta ad una della metà negli anni ottanta del commercio internazionale di armi (due terzi per quanto riguarda i sistemi d'arma principali), hanno perseguito i seguenti obiettivi: 1) sostenere la stabilità e la sicurezza dei regimi militari alleati; 2) garantirsi il diritto d'accesso alle basi, comprendendo con tale termine lo schieramento avanzato delle proprie forze, l'affitto vero e proprio delle basi, i diritti di sorvolo o di attracco, il preposizionamento di sistemi d'arma e di stocks di materiali e la dislocazione di mezzi di intelligence strategico; 3) aumentare la loro influenza nelle aree di competizione strategica; 4) influenzare le decisioni politico-militari dei paesi importatori; 5) garantire l'interoperabilità delle armi dei

paesi alleati con quelle in dotazione alle proprie forze armate, in modo da aumentarne l'efficacia strategica-operativa ai fini delle capacità regionali di difesa.

Questa politica fu largamente rispondente alle strutture bilaterali e multilaterali delle alleanze, ma fu anche influenzata specie nelle potenze regionali del Terzo Mondo, dalle loro particolari percezioni ed interessi i sicurezza ed in particolare dal fatto che la preparazione per la guerra era quasi universalmente vista come la misura più prudentiale per tutelare la propria sicurezza. Le relazioni fra fornitori ed importatori riflettevano la disparità tecnica ed industriale fra il mondo industrializzato ed i paesi in via di sviluppo. Il mercato era dominato dagli esportatori.

b) In un primo tempo il mercato fu soprattutto nord-nord. Il trasferimento di armi avveniva tra le due superpotenze e gli stati dei rispettivi blocchi, spesso a condizioni finanziarie estremamente favorevoli od addirittura gratuite. Solo negli anni sessanta, il commercio incominciò ad interessare in modo consistente i paesi del Terzo Mondo ed ebbe un incremento di circa il 250% nel periodo dal 1969 al 1977 (dati del SIPRI). Tale processo fu accelerato in conseguenza della prima crisi del petrolio, che mise a disposizione dei paesi produttori una grande quantità di denaro. Essa fu utilizzata non solo per aumentare i loro acquisti di armamenti, ma anche per accrescere le disponibilità del sistema finanziario internazionale, permettendo prestiti elevati ai paesi non produttori, una parte dei quali servì all'acquisto di armi.

L'emergenza della crisi finanziaria dei paesi del Terzo Mondo bloccò tale tasso di crescita a partire dal 1981-1984. Dal 1985 incominciò una diminuzione del mercato mondiale, che però conobbe per ragioni contingenti una ripresa nel 1987, toccando i massimi storici con acquisti di sistemi d'arma principali per oltre 27 miliardi di dollari da parte dei paesi del Terzo Mondo. Tale tendenza alla contrazione appare inversibile, anche per lo sviluppo di industrie di armamenti nei paesi del Terzo Mondo maggiori consumatori di armi, come l'India, Iraq

ed altri stati arabi. Le riduzioni sono state particolarmente rilevanti in Africa ed in America Latina, dove sono ammontate anche al 50% dell'entità delle importazioni effettuate al tempo del "boom" dell'inizio degli anni ottanta.

c) Un'evoluzione analoga si è verificata per i paesi esportatori. Nel primo dopoguerra, come è già stato accennato, il mercato era monopolizzato dalle due superpotenze, e quanto ne rimaneva era assorbito quasi completamente dalla Francia e dalla Gran Bretagna. Negli anni settanta - inizio anni ottanta, il mercato della fornitura divenne più articolato con l'aumento della partecipazione degli altri paesi industrializzati europei. Dall'inizio degli anni ottanta comparvero sul mercato gli esportatori del Terzo Mondo, che acquisirono rapidamente una significativa parte del mercato specie dei paesi in via di sviluppo, anche per i sistemi d'arma maggiori.

Tenendo conto anche degli armamenti minori, si verificò un brusco declino della parte di mercato delle due superpotenze (dall'80% dell'inizio degli anni sessanta a poco più del 50%). Inoltre, a partire dalla fine degli anni settanta, si ebbe una brusca diminuzione delle esportazioni statunitensi nel Terzo Mondo rispetto a quelle sovietiche. Mentre la percentuale sovietica del mercato mondiale è rimasta più o meno costante al 33% e quella degli altri paesi del Patto di Varsavia si è mantenuta sull'8%, le esportazioni americane sono scese dal 60% complessivo (fra Terzo Mondo e paesi industrializzati) negli anni cinquanta, a circa il 20% in media, negli anni ottanta (dati del SIPRI).

d) Un'altra caratteristica del mercato mondiale degli armamenti è la relativa contrazione dei fornitori e degli importatori.

Negli anni ottanta dodici paesi assorbono il 73% delle esportazioni americane e, tenendo conto del solo Terzo Mondo, otto stati assorbono nel 1984 l'85% delle esportazioni americane di armamenti, misurate nel loro valore in dollari.

Anche le esportazioni d'armamenti sovietiche sono molto concentrate. Secondo l'ACDA (Arms Control and Disarme-

ment Agency), quattro paesi del Medio Oriente ricevettero il 65% delle esportazioni di armi sovietiche nel periodo 1978-82, e otto paesi ottennero il 79% del totale delle esportazioni URSS.

Anche i paesi europei esportatori hanno un numero limitato di clienti. Secondo l'ACDA, dal 1978 al 1982, le Gran Bretagna e la Francia diressero ciascuna il 65% delle sue esportazioni a otto paesi del Terzo Mondo; mentre l'Italia esportò il 74% del totale a otto paesi.

Altri competitori significativi sono i nuovi esportatori, come la Cina, Israele, le due Coree, il Brasile e la Jugoslavia (dal 12 al 15% del mercato mondiale). Anche gli stati "minori" europei hanno accresciuto, soprattutto per ragioni economiche, le loro esportazioni di armi. Il Belgio, l'Austria, la Svizzera, la Spagna e la Svezia, e più recentemente anche i Paesi Bassi, hanno una quota di esportazioni superiore al miliardo di dollari all'anno (5% del mercato), mentre gli altri paesi del Patto di Varsavia hanno una quota di export pari mediamente all'8% del mercato mondiale.

Mentre le esportazioni di armi USA e URSS hanno sempre avuto motivazioni prevalentemente politiche, quelli degli altri paesi hanno avuto finalità soprattutto economiche, non solo per migliorare la bilancia commerciale, ma anche per sostenere la propria base industriale della difesa, per diminuire i costi "non ricorrenti" dei propri approvvigionamenti nazionali e per migliorare le "learning curves" delle loro produzioni con una maggiore serializzazione delle produzioni. L'espansione delle industrie di armamenti nel Terzo Mondo, dovuta anche, come vedremo, al fatto che come "offset" delle attuali importazioni viene sistematicamente chiesto il trasferimento di capacità tecnologiche e produttive, aumenterà sicuramente il numero di paesi esportatori, i cui approvvigionamenti nazionali non avranno dimensioni sufficienti per sostenere l'esistenza di autonome basi industriali della difesa. La concorrenza fra i produttori, specie nella fascia di produzioni a tecnologia medio-basa, diventerà più selvaggia di quanto lo sia ora.

3.2. Fattori che influiranno sul futuro del mercato mondiale

a) Il problema del debito dei paesi del Terzo Mondo avrà sicuramente un influsso molto forte sul commercio di armi, obbligando gli esportatori ad individuare i mezzi finanziari necessari agli importatori per pagare i loro acquisti.

In questa sede basti accennare al fatto che la futura concorrenza sul mercato mondiale degli armamenti verrà influenzata non solo dalla qualità e dal costo dei prodotti offerti, ma anche dalle capacità di provvedere i finanziamenti per i pagamenti delle esportazioni che si attendono effettuare. A parte i crediti a lungo termine ed a basso tasso di interesse, avranno importanza fondamentale gli "offset", i doni, i trasferimenti di tecnologia e di capacità produttive, oltre che i semplici baratti. Avranno importanza determinante anche i servizi addestrativi e logistici post-vendita.

La concorrenza fra gli esportatori darà ulteriore potere in mano agli importatori, che detteranno sempre di più le condizioni del mercato.

Le nuove condizioni del mercato, determinate dalla crisi del debito del Terzo Mondo, danno grossi vantaggi agli Stati Uniti, che possono disporre di ampi crediti di assistenza militare. Si determineranno invece dei problemi per i produttori europei e soprattutto per quelli del Terzo Mondo.

b) Gli "offset" riguardanti il trasferimento di capacità tecnologiche e produttive dei paesi produttori a quelli importatori daranno un impulso determinante allo sviluppo delle industrie degli armamenti del Terzo Mondo. Ciò avrà effetti sia sul futuro del mercato degli armamenti, sia di carattere politico strategico. Sul mercato degli armamenti l'impatto sarà duplice. Da un lato i maggiori paesi importatori produrranno in proprio le armi che sono loro necessarie. D'altro canto, essi avranno un'irresistibile tendenza ad esportare, in altri paesi del Terzo Mondo, sia per diminuire i costi di produzione, sia per ammortare gli investimenti fatti. Sotto il profilo politico-strategico il sorgere delle industrie di armamenti nel Terzo Mondo, renderà

quest'ultimo più autonomo e meno controllabile da parte dei paesi industrializzati. Questo si riferisce sia alle maggiori difficoltà di qualsiasi intervento militare, già limitato ora dalla diffusione di armamenti convenzionali avanzati nel Terzo Mondo, sia, e soprattutto, alla maggiore difficoltà di controllare ed influire sulla conflittualità del Terzo Mondo, agendo sul sostegno logistico dei suoi sistemi d'arma (parti di ricambio, assistenza tecnica specialistica e munizionamento). È peraltro da notare, come posto in evidenza dal conflitto fra Iran e Iraq, che tale possibilità, molto elevata in un mondo bipolare, è stata fortemente erosa dalla proliferazione delle forniture. Ciò dà ai paesi del Terzo Mondo la possibilità di alimentare un conflitto anche in caso di embargo concordato fra i maggiori stati del mondo industrializzato.

In sostanza, è prevedibile che i nuovi produttori diventeranno anche i nuovi esportatori, seguendo più l'esempio del Brasile, che quello dell'India.

c) Un fattore che influirà sul futuro mercato mondiale degli armamenti è il processo di disarmo fra la NATO e il Patto di Varsavia. Oltre a liberare capacità produttive nei paesi industrializzati, determinando delle sovrapproduzioni che renderanno ancora più forte la concorrenza sui mercati del Terzo Mondo, tale processo renderà disponibili grandi quantitativi di materiali per le esportazioni, che verosimilmente finiranno per congestionare il mercato, provocando una crisi mondiale delle industrie degli armamenti. Il mercato dell'usato acquisterà in tale contesto una notevole importanza, con "retrofitting" ed evoluzioni delle configurazioni dei sistemi d'arma principali ora in servizio.

d) Il processo politico in corso potrà comportare una diminuzione della conflittualità nel Terzo Mondo ed una minore domanda di armamenti. La cosa è però controversa, poiché le motivazioni profonde della corsa agli armamenti e delle spese militari del Terzo Mondo, appaiono essere di origine più interna che internazionale. Secondo alcuni la scomparsa del sistema

bipolare e il fenomeno di diffusione di potenza tuttora in corso, rischiano di provocare un'escalation dei conflitti nel Terzo Mondo, prima attenuati dall'interesse delle due superpotenze di limitarli, per evitare un confronto diretto e la spiralizzazione su scala mondiale.

e) La possibilità che il Giappone entri massicciamente nel mercato mondiale, in cui è peraltro già fortemente presente con la fornitura di componentistica e sottosistemi duali, costituisce una grande incognita che potrebbe contrarre grandemente le possibilità esportative di tutti gli altri paesi, soprattutto nell'Estremo Oriente, ma anche nell'Asia meridionale e nell'America Latina.

3.3. Effetti politici delle esportazioni degli armamenti

a) Le esportazioni di armi costituiscono uno strumento di politica esterna e di sicurezza. In questo quadro le armi vengono spesso concesse sotto forma di aiuti militari od a condizioni finanziarie particolarmente favorevoli (crediti a lungo termine e a basso tasso di interesse, accordi di compensazione che coprono l'intero costo dell'importazione e che si possono esprimere anche sotto forma di baratti, ecc.)

Tale comportamento è seguito in particolare dalle due superpotenze, che assorbono ora il 50-60% delle esportazioni mondiali. Per gli USA il 70% delle esportazioni di armamenti è coperto dal sistema del credito delle "Foreign Military Sales" (FMS) o attuato sotto forma di semplici aiuti militari (simili a quelli che gli USA concessero ai paesi europei della NATO negli anni 1950 per la ricostruzione delle loro forze armate e della loro industria bellica).

Anche l'URSS segue una politica analoga, vendendo materiali a basso prezzo (50% del valore), riciclando materiali non più moderni (come i carri T 54 e T 55) e poi esportandoli, praticando crediti a basso tasso di interesse (2-4% all'anno) ed a scadenza molto lunga (10-12 anni in media) e accordando

compensazioni, che si aggirano anche sul 50% del totale dell'esportazioni di armamenti.

Anche la Francia segue per le esportazioni a taluni stati africani, a cui è legata da trattati di garanzia militare, un approccio di carattere politico-strategico, tendendo a conferire a tali stati una capacità militare coerente con gli interessi francesi di sicurezza.

b) L'approccio di carattere politico-strategico-egemonico ha dominato nell'immediato dopoguerra. Si è successivamente attenuato a mano a mano che si erodeva la situazione di duopolio pressoché completo esistente fra USA e URSS e che si determinava una "diffusione di potenza" non solo fra Nord e Sud, ma anche all'interno dei due blocchi.

Allorquando le due superpotenze hanno conosciuto difficoltà economiche interne, anche per esse, accanto di motivazioni di natura politico-egemonica, si sono affermati gli interessi e gli approcci economico-industriali, evidentemente molto meno controllabili di quelli politici.

c) Il commercio di armi a finalizzazione politico-egemonica è uno strumento della politica estera e di sicurezza e presenta i seguenti vantaggi oggettivi:

- rafforzamento degli alleati e della stabilità strategica regionale;

- possibilità di influenzare le decisioni politiche dei paesi importatori, agendo sulla concessione di nuove esportazioni di munizionamento e soprattutto di parti di ricambio. Il caso più eclatante al riguardo si è verificato nella guerra dello Yom Kippur, in cui USA e URSS agirono praticamente di concerto per bloccare il conflitto. Tale possibilità si è modificata fortemente negli ultimi anni (e tale tendenza è in corso di ulteriore accelerazione) per il sorgere di industrie degli armamenti nei paesi del Terzo Mondo e soprattutto per il moltiplicarsi dei paesi esportatori e anche di un commercio di armi privato, a fianco di quello degli stati. Quest'ultimo prospera inevitabilmente soprattutto in caso di restrizioni o di embarghi da parte degli

stati esportatori verso paesi in conflitto. La quota di questo commercio parallelo sta aumentando notevolmente, erodendo le possibilità di controllo politico dei conflitti da parte delle grandi potenze attraverso la leva di ulteriori esportazioni di munizionamento e di parti di ricambio o attraverso la fornitura di servizi specializzati di manutenzione e riparazione;

— aumento della standardizzazione e della interoperabilità con le forze alleate, con cui le potenze egemoniche dovranno cooperare in caso di conflitti;

— possibilità di utilizzare la fornitura di armi (ad esempio nel caso degli Stati Uniti nei confronti della Spagna) come mezzo di scambio per il mantenimento delle basi o in ambito NATO (come nel caso degli aiuti tedeschi al Portogallo, Grecia e Turchia) come mezzo di ripartizione più equa degli oneri ("burden sharing") nell'ambito dell'Alleanza;

— mantenimento in condizioni di ragionevole economicità dell'industria nazionale degli armamenti, per gli stati le cui forze armate non garantiscono un sufficiente mercato interno (sono tutti eccetto le due superpotenze). Il mantenimento dell'industria degli armamenti nazionale offre notevoli vantaggi ai fini dell'indipendenza del paese e dell'efficienza delle forze armate nazionali, oltre a rendere maggiormente compatibile con l'economia il mantenimento di determinate dimensioni del mercato militare.

3. 4 Effetti strategico- militare interni ai paesi esportatori

a) Le esportazioni di armamenti presentano particolari vantaggi di carattere strategico-militare per i paesi esportatori. La scelta per le medie potenze non è fra esportare o non esportare armi, ma fra avere e non avere un'industria nazionale degli armamenti.

b) Sotto il profilo militare la presenza di forti esportazioni presenta i seguenti vantaggi oggettivi:

— ammortare i costi fissi (ricerca e sviluppo, industrializ-

zazione ecc.) con maggiori serie di produzione;

— ridurre i costi militari, anche per il fenomeno delle cosiddette "learning curves", cioè per il vantaggio dell'"apprendimento produttivo". Esso fa sì che i costi unitari diminuiscano in media del 20% ogni raddoppio della linea di produzione, beninteso oltre il c. d. "break even point". Ad esempio, per un paese come l'Italia che esporta gran parte del munizionamento che produce (le industrie relative sorsero all'inizio degli anni cinquanta anche per effetto delle commesse di "Off-Shore-Procurement" effettuate nell'ambito del Piano di Assistenza Militare degli Stati Uniti), il costo unitario del munizionamento standard di artiglieria è inferiore fino al 50% (e in taluni casi anche di più) a quello di altri paesi NATO;

— raggiungere il "break even point" in caso di linee di produzione molto ridotte (inferiori cioè agli 800 per i cacciabombardieri o ai 1200 per i carri armati);

— consentire margini di guadagni per le imprese, che permettano l'autofinanziamento della ricerca e sviluppo; ciò appare indispensabile anche per il mantenimento degli uffici studi e progettazione, che ben difficilmente potrebbero sopravvivere ed avere un carico costante di lavoro con le sole produzioni nazionali, che spesso si verificano ad impulsi con notevoli soluzioni di continuità;

— disporre di una base industriale per la difesa maggiore di quella necessaria in tempo di pace. Ciò è estremamente vantaggioso ai fini dell'aumento della produzione di emergenza senza dover sostenere gli oneri relativi (soprattutto ai fini delle cosiddette "surge production", che sono divenute più importanti per la capacità difensiva di un stato che le lente e complesse procedure di mobilitazione industriale previste nel primo dopoguerra). Ciò ha per inciso indotto diversi stati ad adottare una politica industriale della difesa che consideri in modo integrato i fabbisogni delle Forze Armate e le possibilità esportative, in modo da tener adeguatamente conto di queste ultime anche nelle decisioni concernenti i livelli di riserve, specie del munizionamento e di parti di ricambio.

c) Talvolta viene sollevata l'obiezione che le esportazioni di armamenti abbiano un effetto pericoloso sotto il profilo militare, si divulgerebbero ai potenziali avversari le caratteristiche dei propri sistemi d'arma e notizie sullo stato della propria tecnologia; inoltre, ci si potrebbe trovare a dover combattere un avversario da noi stessi armato. Il primo argomento, pur non mancando di una certa verità, appare alquanto discutibile. Infatti, quando uno stato autorizza l'esportazione di armi, effettua sempre un controllo delle tecnologie in esse contenute ed una valutazione su come esse possano incidere sugli interessi di sicurezza nazionali. In secondo luogo, gli armamenti più sofisticati e moderni sono caratterizzati da un grado sempre più elevato di impossibilità del c. d. "reverse engineering", cioè di risalire dal prodotto finito alle conoscenze per fabbricarlo. In terzo luogo, se si forniscono ad un potenziale avversario armamenti, specie del tipo più sofisticato, la cosa può divenire paradossalmente vantaggiosa sotto il profilo militare. Intanto, perché se ne conoscono le caratteristiche, cosa che non capiterebbe se l'avversario avesse acquistato armi da altri paesi. Poi, perché si possono disporre in sede produttiva misure di neutralizzazione delle armi esportate. Infine, poiché il paese importatore dipenderà sempre da paese esportatore per le parti di ricambio e l'assistenza tecnica ad altro livello specialistico. Di conseguenza, non si può semplicisticamente generalizzare, invocando embarghi per motivi di sicurezza. Occorre anche considerare che, se un paese vuole acquistare un'arma se la può comunque procurare sul mercato mondiale e che è quindi spesso meglio fornirla direttamente.

d) È molto difficile valutare dettagliatamente che cosa abbiano significato e che cosa significhino tuttora le esportazioni di armamenti per le Forze Armate dei vari paesi e per l'Italia in particolare.

Sul problema influiscono non solo considerazioni propriamente finanziarie, relative cioè ai costi degli approvvigionamenti, ma anche di altra natura, come quelle relative ai vantaggi delle esportazioni ai fini della mobilitazione industriale al-

l'emergenza e alla possibilità di ridurre le scorte da mantenere in pace premessa dell'esistenza degli "stock" destinati all'esportazione. Non sono infatti disponibili studi ufficiali al riguardo, non solo in Italia, ma anche negli altri paesi europei. Una ricerca fatta dal "Congressional Budget Office" sostiene che le esportazioni di armamento hanno ridotto mediamente del 7% i costi di approvvigionamento delle Forze Armate statunitensi. Nei paesi europei che esportano mediamente una percentuale 3-4 volte superiore a quella USA della loro produzione complessiva di armi (il 30-50 dell'intero output dell'industria degli armamenti viene esportato dai principali paesi europei, rispetto al 10-15% della produzione di armamenti statunitensi) l'effetto dovrebbe essere ancora superiore. In realtà le esportazioni permettono la sopravvivenza delle industrie nazionali di armamenti dei paesi europei. Abolire le esportazioni significa rinunciare ad avere un'industria nazionale di armi o dovere importare dall'estero i sistemi d'arma necessari alle Forze Armate nazionali.

3. 5. Effetti economici delle esportazione di armamenti

a) Dal punto di vista propriamente economico, l'utilità delle esportazioni di armamento è stata variamente valutata. Taluni le hanno rappresentate come una necessità ineluttabile, specie quando i paesi industrializzati hanno dovuto fronteggiare gli effetti dell'aumento del prezzo del petrolio negli anni '70. Altri hanno posto in luce gli effetti positivi che hanno sulla bilancia dei pagamenti e sull'occupazione. Si può valutare che, su 300.000 addetti dell'industria degli armamenti in Francia, circa 100.000 siano mantenuti dalle esportazioni.

Tuttavia non bisogna esagerare, anche perché il commercio mondiale delle armi non rappresenta che più o meno il 2% del commercio internazionale e che i rischi economici sono spesso molto rilevanti. L'accanita concorrenza esistente fa diminuire i vantaggi delle esportazioni (eccetto per quelle dirette verso paesi sotto embargo o in conflitto); i crediti accesi dai princi-

pali esportatori per sostenere le proprie esportazioni riducono grandemente i vantaggi economici; il trasferimento di tecnologia e di capacità progettuali e produttive, che sempre di più si accompagnano con le esportazioni di armamenti, le rende, specie nel lungo periodo, progressivamente meno redditizie; e, soprattutto, gli accordi di compensazione ("offset") che si stanno estendendo a macchia d'olio dal commercio fra paesi industrializzati a quello con i paesi del Terzo Mondo, stanno togliendo gran parte dei vantaggi a livello macroeconomico che ci si poteva una volta attendere dalla esportazioni di armamenti. Infine, non va sottaciuto che spesso le esportazioni di armamento sono ad elevato rischio, anche perché la consegna dei prodotti, qualora si tratti di sistemi d'arma maggiori, richiede parecchi anni.

Durante tale periodo la situazione politica può cambiare: le autorizzazioni di esportazione concesse alle imprese possono essere ritirate e modificate, con grossi danni, uno stato solvibile può cessare di esserlo; ecc..

b) Gli unici paesi che hanno perseguito deliberatamente una politica economica che abbia dato importanza alle esportazioni di armamenti sono stati la Francia e il Brasile. Identica politica sembra ora imboccata anche dall'Inghilterra e da taluni nuovi produttori del Terzo Mondo. In Francia le esportazioni di armamenti rappresentano il 5% delle esportazioni francesi, ma il 25% di quelle ad alta tecnologia, cioè a più elevato valore aggiunto. In Italia le esportazioni di armamento si aggirano sul 2% del totale delle esportazioni italiane e sul 15% di quelle di alta tecnologia.

c) Nonostante tutta la cautela che, a livello macroeconomico, va adottata nel valutare gli effetti delle esportazioni sull'economia in generale è chiaro che a livello micro e mesaeconomico, cioè facendo riferimento ai singoli comparti industriali e alle singole imprese, le esportazioni possono giocare un ruolo determinate per la loro stessa sopravvivenza e possibilità di aggiornamento tecnologico. Quest'ultima, per inciso, costituisce

una premessa anche per una partecipazione a condizioni paritarie alle cooproduzioni internazionali, almeno per industrie come quella italiana. È indebito pensare che una politica di collaborazione industriale, ad esempio in ambito europeo, possa essere completamente alternativa alle esportazioni verso il Terzo Mondo. Potrà esserne solo complementare. Occorre tenere conto di tutto questo senza semplificare eccessivamente il problema e avanzare ipotesi di riconversione che di fatto si tradurrebbero nella semplice chiusura degli impianti e nella dispersione di capacità tecnologiche. Il problema della riconversione si porrebbe in termini analoghi a quelli esistenti per l'industria siderurgica, con l'unica differenza che la riconversione in questo settore sarebbe molto più semplice se non altro per il numero di addetti che dovrebbero essere "riconvertiti" (in Italia si tratta di 16.000 circa, mentre per l'industria degli armamenti si supererebbero le 30.000-40.000 unità) in caso di riduzione a metà dell'attuale produzione italiana di armi.

3.6. Effetti delle esportazioni di armamenti sui paesi del Terzo Mondo

a) Per quanto riguarda i paesi del Terzo Mondo appare evidente che non sono le importazioni di armamenti a frenarne direttamente lo sviluppo. Potrebbero esserlo invece le spese militari in quanto tali. La quota delle importazioni di armamenti nelle spese militari del Terzo Mondo è estremamente variabile e si distribuisce in modo molto diseguale fra i vari paesi. I paesi che hanno importato armamenti sono quelli produttori di petrolio, mentre la quota di mercato dell'Africa subsahariana (esclusa la Nigeria) e dell'America Latina è molto ridotta e sta ancora riducendosi con ritmi molto rapidi. Di conseguenza, non appare assolutamente giustificata alcuna criminalizzazione delle esportazioni degli armamenti come causa del freno allo sviluppo. Dal punto di vista macroeconomico mondiale esse hanno consentito di neutralizzare parte dello squilibrio finanziario determinatosi con l'aumento del prezzo del petrolio. È

stato il petrolio ad "oliare" il mercato delle armi.

Le importazioni di armamenti rappresentano all'incirca il 20% delle spese militari dei paesi del Terzo Mondo, ma circa il 30% di quelli OPEC ed il 10% di quelli non produttori di petrolio. Gli effetti macroeconomici e finanziari delle esportazioni di armamento devono tener conto di questa realtà.

Tab. 3.1. Spese militari ed importazioni di armamenti 1985

Gruppi di paesi	Entità spese Militari	Entità import di armamenti	% Spese militari su PIL
Paesi industr.	643	8	5,9%
Paesi in via di sviluppo	164	32,2	6,0%
— Africa	15,7	5,5	3,8%
— Medio Oriente	70	17,4	15,6%
— America Latina	12,3	3,3	1,7%
— Asia Meridion.	9,4	1,6	3,7%
Di cui			
Paesi OPEC	61,4	21,3	9,5%
Paesi non OPEC	102,6	10,9	5,8%

Fonte: ACDA "World Expenditures and Arms Transfers 1986"

Washington DC, 1987 — Cifre in miliardi di \$ 1983.

I dati ACDA sono molto superiori a quelli del SIPRI perché si riferiscono all'intero "procurement" e non solo alle importazioni dei sistemi d'arma maggiori (la differenza è del 30-40% mediamente in più).

b) Di conseguenza le importazioni di armamenti rappresentano all'incirca l'1,2% del PIL dei paesi del Terzo Mondo. Per i paesi dell'area OPEC, che assorbono all'incirca i due terzi delle importazioni, esse rappresentano il 3% del PIL. Al di fuori dell'area OPEC le esportazioni di armamenti (che finora hanno costituito un tipico commercio fra Nord e Sud) non superano il 10% delle spese militari complessive e si aggirano

sullo 0,6% del PIL.

Come verrà dettagliatamente illustrato in seguito, la situazione sta rapidamente mutando. I paesi del Terzo Mondo stanno diventando produttori di armamenti. Taluni sostengono che la tendenza dei paesi del Terzo Mondo a disporre di proprie industrie belliche non sia solo dovuta a ragioni di indipendenza politico-strategica, ma anche di sviluppo economico, come dimostrerebbe l'esempio del Brasile, la cui industria di armamenti è la principale esportatrice nazionale a partire dal 1984 ed è in fase di rapido sviluppo.

c) L'economista Emile Benoit considera l'industria degli armamenti come un polo per lo sviluppo industriale, e Vernon (teorie dei "cicli di prodotti") sostiene che le produzioni "standardizzate" e quelle "mature" di armamenti sono inevitabilmente destinate a transitare a produttori del Terzo Mondo, data l'incidenza del fattore lavoro sui costi di produzione. Ai paesi industrializzati dovrebbero rimanere praticamente solo le produzioni di sistemi nuovi, che richiedono enormi investimenti di ricerca e sviluppo. Poiché tali produzioni sono troppo sofisticate per i paesi del Terzo Mondo, che costituiscono all'incirca l'80% del mercato mondiale degli armamenti, sarebbe inevitabilmente destinata a contrarsi la parte di mercato ora coperta da paesi industrializzati, soprattutto di quelli, come l'Italia, le cui produzioni si collocano nella fascia delle tecnologie medio-basse. Si tratta peraltro di teorie che sono difficilmente generalizzabili, come quella della "importazione-sostituzione" sostenuta spesso in America Latina ed alla base delle giustificazioni economiche dello sviluppo degli armamenti in India. Per essa l'inizio dell'industrializzazione deriva essenzialmente dall'esistenza di una domanda interna soddisfatta con le importazioni, a cui vengano a mano a mano sostituite le produzioni nazionali, eventualmente con il ricorso a capitali stranieri e con l'acquisto di licenze di produzione dall'estero.

d) Un aumento della quota di mercato da parte dei paesi del Terzo Mondo e di quelli di nuova industrializzazione (NICS)

ed una restrizione delle quote dei paesi industrializzati potrebbe alterare in misura molto profonda l'attuale assetto del mercato internazionale delle armi. È questa un'eventualità che va attentamente considerata non solo nelle politiche industriali della difesa, intese a sviluppare le capacità progettuali e produttive necessarie per fornire materiali adeguati alle proprie forze armate, ma anche nella politica delle esportazioni e più in generale delle collaborazioni internazionali (coproduzioni e co-sviluppi con paesi industrializzati). Poiché le esportazioni sono controllate dallo stato, la normativa ad esse relativa costituisce un atto di politica di importanza superiore a quanto normalmente si creda. Il problema della normativa sul commercio delle armi verrà approfondito in un capitolo successivo. Si tratta di un punto essenziale, per una regolazione internazionale del commercio di armi, e quindi per un'eventuale politica di una sua limitazione per diminuire (o quanto meno contenere) non solo il debito del Terzo Mondo, ma anche, e in primo luogo, la conflittualità mondiale.

3.7. Mercato grigio, mercato nero e commercianti privati di armi

a) Il mercato "grigio" deriva dal commercio autorizzato dai vari stati, ma non dichiarato ufficialmente, per motivi di politica interna od estera. Le sue dimensioni sono molto cresciute negli ultimi anni, con l'aumento della conflittualità nel Terzo Mondo e con la proliferazione dei paesi fornitori di armi. Non è un commercio che si possa registrare con qualche affidabilità. Tuttavia i centri studi internazionali operanti nel settore, in particolare il SIPRI, cercano di valutarne con stime approssimative, dimensioni, provenienze e destinazioni.

Il SIPRI Yearbook 1988 valuta che le dimensioni complessive del commercio grigio siano pari al 15% delle esportazioni globali d'armamenti nel Terzo Mondo. Ad esempio, in gran parte con commercio grigio è alimentata la guerra civile in Libano e nel commercio grigio si possono annoverare le esporta-

zioni americane in Afghanistan o all'Iran effettuate nel contesto dell'"Iran-Contrasgate". Nel commercio grigio rientrano gran parte dei casi di "triangolazione" e parte delle esportazioni di capacità tecnologiche e produttive di armamenti a paesi terzi, che hanno una legislazione più libera del paese di origine delle imprese interessate nei confronti delle esportazioni di armamenti.

b) Il commercio nero è il commercio clandestino di armi, effettuato da gruppi terroristici, da semplici trafficanti illegali di armi, ecc.. Evidentemente sfugge ad ogni rilevamento. Interessa soprattutto armi leggere, esplosivi, razzi e missili controcarri ed eventualmente contraerei, ecc. Il SIPRI Yearbook 1988 valuta le dimensioni di tale commercio pari al 2% del mercato mondiale di armamenti, cioè sull'ordine del 6-700 milioni di dollari all'anno.

c) Generalmente il commercio degli armamenti è svolto da governo a governo, a differenza di quanto avveniva prima della prima guerra mondiale, in cui le esportazioni di armamenti erano effettuate direttamente dalle imprese private europee. Un certo spazio occupano però ancora i commercianti privati di armi. Il più noto di essi è l'americano Cummins, proprietario dell'International Armaments Corporation, costituita da 17 società dislocate in 15 paesi diversi. Egli commercia soprattutto in armamenti usati, ma viene a volte utilizzato da vari stati come intermediario per l'esportazione di armamenti nuovi. Il secondo in ordine d'importanza è il tedesco Mertings, proprietario della società svizzera Mertex, a cui il governo tedesco ricorse nel 1965 per la vendita (tramite intermediari) dei propri F86 al Pakistan e all'India. Lo spazio occupato dal commercio mondiale delle armi dagli esportatori privati è sconosciuto. Il SIPRI Yearbook 1986 afferma che esso è in rapido aumento, soprattutto in relazione alla decretazione di embarghi verso taluni stati (Iran, Iraq, Siria, Libia, Sud-Africa, ecc.) e per il fatto che talvolta i governi preferiscono ricorrere a tali esportatori privati in modo da non essere coinvolti direttamente nelle trat-

tative concernenti l'esportazione di armi in particolari paesi, cosa che potrebbe metterli in difficoltà di fronte all'opinione pubblica interna od internazionale. Secondo taluni esperti, il commercio privato degli armamenti dovrebbe aggirarsi sul 5-8% dell'intero commercio mondiale di armi verso il Terzo Mondo.

3.8. Il problema dei dati relativi al commercio mondiale di armamenti

a) Qualsiasi valutazione degli impatti sia economici sia strategici del commercio mondiale di armamenti va basata sulla disponibilità di dati affidabili. Tali dati vanno finalizzati al particolare impatto che si intende analizzare. Ad esempio, se si intendesse valutare l'incidenza economica delle esportazioni di armamenti, i dati di cui si deve disporre dovrebbero evidentemente essere diversi da quelli necessari per valutare le implicazioni politico-strategiche.

Ora i dati sono molto difficili da acquisire, nonostante il miglioramento che la loro elaborazione elettronica ha apportato per la possibilità di fusione di un gran numero di notizie provenienti da fonti diverse. Gli stati tendono a mantenere riservati i dati sul loro commercio di armamenti, sia per le implicazioni politiche e strategiche, sia anche per la particolare sensibilità dell'opinione pubblica interna ed internazionale.

Inoltre, la proliferazione dei paesi esportatori ed il ridotto controllo che essi esercitano sulla destinazione finale dei materiali da essi esportati, il ricorso ormai sistematico ad upgrading dei sistemi d'arma principali e la difficoltà di conoscere l'effettivo grado di autonomia logistica e la capacità tecnica del paese importatore di impiegare convenientemente il sistema d'arma, rendono più complicata di quanto avvenisse in passato la valutazione dell'impatto di un'esportazione d'armamenti sulla stabilità strategica di una data zona.

Infine, la valutazione economica e finanziaria dell'impatto del commercio d'armamenti sia sul paese esportatore sia su

quello importatore è reso più difficile dal ricorso sistematico ad accordi di "offset", di subcontraenza e di baratto, a doni e a "transfer" di capacità tecnologiche e produttive. La questione era molto più facile fino agli settanta, allorquando le importazioni di armamenti venivano semplicemente pagate in contanti, generalmente in monete convertibili ed erano quindi valutabili in dollari senza particolari difficoltà.

La registrazione degli accordi di "offset" è particolarmente difficile, anche perché: 1) per ogni vendita di armi esiste generalmente una pluralità di "offset" stessi, il cui effetto richiede un'analisi e una conoscenza estremamente approfondita del sistema economico ed industriale sia del paese importatore che di quello esportatore; 2) generalmente i governi non intervengono direttamente negli accordi di "offset" che comportano l'acquisto di prodotti del paese importatore; sono le stesse imprese esportatrici che si incaricano del loro marketing sui mercati nazionali, ma è estremamente difficoltoso valutare se tale importazione "compensativa" sarebbe lo stesso avvenuta qualora non fosse stata effettuata la transazione riguardante gli armamenti, a cui è collegata formalmente.

b) Le implicazioni del commercio internazionale di armamenti dovrebbero essere valutate almeno nei seguenti settori (indicati da M. Brzoska del SIPRI nel suo fondamentale studio "Arms Transfer Data Sources", *Journal of conflict Resolution*, marzo 1982 e da E. Laurance e J. Mullen in "Assessing and Analysing International Arms and Trade Data", in D. Louscher e M. Salomon (eds) "Marketing Security Assistance", Lexington Books, Lexington (Mass) 1987):

— sulle industrie di armamenti dei paesi industrializzati, sia sotto il profilo economico sia sotto quello strategico (capacità di autofinanziamento e di mobilitazione industriale);

— sui paesi importatori, sia per quanto riguarda il loro sviluppo economico e sociale ed il loro debito estero, sia per quanto si riferisce al loro processo di industrializzazione, che può essere incentivato dagli "offset" ottenuti;

— sugli equilibri militari, valutando l'output operativo e

politico dell'importazione di armamenti;

— sul livello di dipendenza dello stato cliente nei riguardi di quello fornitore, anche per l'esigenza del primo di continuare a ricevere parti di ricambio ed assistenza tecnica e logistica;

— sulla possibilità di accesso ai mercati dei paesi importatori, che è sempre più facilitato dalle vendite di armamenti, dato che esse ora vengono normalmente inserite in "package" integrati civili e militari;

— sull'eventualità che un'importazione di armamenti da parte di uno stato inneschi una corsa agli armamenti nei paesi vicini, per neutralizzare la maggiore minaccia che essi percepiscono.

Si tratta, come si vede, di problematiche estremamente complesse, ma che vanno adeguatamente valutate per elaborare una consapevole politica di espansione o di riduzione delle esportazioni di armamenti. Si tratta comunque di problemi che vanno considerati in qualsiasi futuro regime di limitazione e di controllo del commercio degli armamenti. I vari aspetti del problema vanno considerati adeguatamente e la loro trattazione deve costituire oggetto di intese internazionali e di un sistema di registrazione che consenta non solo la massima trasparenza possibile, ma che contenga anche tutte le informazioni ed i dati indispensabili per effettuare valutazioni affidabili.

L'INDUSTRIA DEGLI ARMAMENTI NEI VARI PAESI IN VIA DI SVILUPPO

4.1 La crescita dell'industria degli armamenti nei paesi del Terzo Mondo.

a) La produzione di armamenti nei vari paesi in via di sviluppo costituisce un fenomeno relativamente recente ed in rapida crescita. Essa è dovuta a diversi fattori. I primi, sono di natura politica e militare, per aumentare la propria indipendenza dal mondo industrializzato, il proprio prestigio o la propria potenza a livello regionale. I secondi sono di natura economica. L'industria degli armamenti può infatti ridurre i costi della difesa sulle economie nazionali, produce uno stimolo per lo sviluppo industriale, e può anche migliorare la bilancia dei pagamenti, con uno spiccato orientamento delle produzioni verso il mercato esportativo non solo nel Terzo Mondo, ma anche verso i paesi industrializzati. Le attuali condizioni del mercato mondiali degli armamenti, con la forte concorrenza esistente fra i produttori, ha obbligato i paesi esportatori a considerare sempre più frequentemente il trasferimento, come offset delle principali vendite di armamenti, di capacità tecnologiche e produttive.

Questo ha stimolato il sorgere di industrie locali produttrici di armi nel Terzo Mondo. Il controllo del trasferimento di tecnologie, generalmente sotto forma di licenze di produzione,

e quindi delle componenti a più alta tecnologia, di cui i paesi industrializzati non cedono le licenze di produzione, costituiscono l'unico elemento di peso su cui si può concretamente agire per controllare la proliferazione delle industrie di armamenti nel Terzo Mondo.

b) La crescita sia delle industrie degli armamenti, sia delle esportazioni di armi nel terzo Mondo è un fenomeno relativamente recente, ma è stata estremamente rapida a partire dal 1970, come mostrano le tabelle 4.1, 4.2 e 4.3.

Tab. 4.1 Crescita delle produzioni di armi nel Terzo Mondo dal 1965 al 1985: numero di paesi con capacità produttive di sistemi d'arma principali

	1965	1970	1975	1980	1985
Aerei da caccia	1	2	6	7	8
Elicotteri	1	2	4	7	6
Missili	0	2	2	2	2
Carri armati	1	2	2	5	6
Navi maggiori	1	1	4	6	6

Fonte: SIPRI Yearbook pp. 334-335

Tab. 4.2 Crescita delle esportazioni di armamenti da parte dei paesi del Terzo Mondo

	% commercio 1973	% commercio 1983	aumento in termini reali 1973-'83	annuo 1980-'83
Mondo	100	100	5,8	1
Paesi industrializzati	97,7	88,9	4,7	-1,5
Paesi in via di sviluppo	2,3	11,1	23,4	31,8

Fonte: ACDA "World Military Expenditures and Arms Transfers 1985"

[illegible]

Near/Middle East

1 Egypt	I ⁿ		I ^a	I					I	I ^a	I
2 Iran	(r)		(I)	(I)					(I)	(I)	I
3 Israel	d	I d		d	I d	I d		I d	d	d	I d
4 Libya	I ^a										
5 Saudi Arabia	I ^a			I ⁿ							I

Asia

1 Burma						I						I
2 India	I d	I d	I	I	I d	I d		I d ⁿ	d	I	I d	I d
3 Indonesia		I d	I			d						I
4 Korea (North)	I				I	d	I					I
5 Korea (South)	I		I	I		I d		rI ^a	I	I	I	I
6 Malaysia					I							I
7 Pakistan	I	I	I	I								I
8 Philippines		I d	I	n		I					I	I
9 Singapore	r				I	I					I	I
10 Taiwan	I d ^a	d	I	I	I	n				I	I	I
11 Thailand						I d						

Notes:

- c = components only
- r = repair, maintenance
- I = licence know-how transfer, assembly
- d = indigenously developed, produced
- n = not known whether I or d
- a = planned
- () = status uncertain

Fonte: H. Wulf "Arms Production in the Third World" in C. Schmidt (ed) "The Economics of Military Expenditures", Mac Millan, Londra 1989.

La produzione di armamenti è molto più ampia di quanto risulti dalle tabelle poiché moltissimi paesi, anche nel quadro di accordi di offset collegati con importazioni di armamenti, producono componenti, munizioni, e parti di ricambio o armi leggere.

La maggior parte delle produzioni sono su licenza. Tuttavia, anche quando i progetti sono sviluppati localmente, i paesi in via di sviluppo hanno necessità dell'assistenza tecnica di quelli industrializzati, mentre le componenti più sofisticate sono di solito importate.

c) La possibilità di produzione di armi nei paesi del Terzo Mondo dipende da vari fattori. I principali sono:

- la diversificazione della base industriale e le disponibilità di manodopera tecnicamente qualificate e di livelli adeguati di strutture scientifiche e tecnologiche;

- la possibilità di esportare i materiali prodotti;

- la possibilità di accesso ad attrezzature e macchinari di produzione, a licenze a know-how tecnologico e all'assistenza di personale tecnico da parte dei paesi industrializzati.

Tali condizioni devono essere soddisfatte contemporaneamente. In caso contrario la produzione di armi non può essere che del tutto marginale, e riferirsi essenzialmente ad attività di riparazione e di messa a punto dei vari sistemi d'arma. Con l'eccezione, beninteso di casi come quello dell'India che può seguire una politica di esportazioni estremamente restrittiva, date le dimensioni del mercato interno.

d) Indipendentemente dalla reale produzione di armi, esperti ed istituti specializzati hanno fatto tentativi per valutare la potenzialità di produzione di armi nei paesi del Terzo Mondo, in relazione al livello delle loro capacità industriali e tecnologiche. I settori più importanti per la produzione di armi sono quelli del ferro e dell'acciaio, dei metalli ferrosi, delle apparecchiature industriali, di quelle elettriche e dei mezzi di trasporto. Generalmente esiste una correlazione positiva fra potenzialità e produzione effettiva come mostra la tabella 4.4. .

Tab. 4.4 Relazione fra la produzione di armi ed il potenziale industriale

Country	Rank order of arms production (1)	Rank order of potential arms productions (2)
Israel	1	12
India	2	1
Brazil	3	2
Yugoslavia	4	3
South Africa	5	4
Argentina	6	6
Taiwan	7	7
Korea (South)	8	8
Philippines	9	18
Turkey	10	9
Indonesia	11	23
Egypt	12	14
Korea (North)	13	—
Pakistan	14	24
Singapore	15	22
Iran	16	11
Columbia	17	19
Portugal	18	13
Greece	19	10
Peru	20	25
Thailand	21	20
Venezuela	22	17
Dominic. Republic	23	—
Nigeria	24	27
Mexico	25	5
Malaysia	26	26
Burma	27	—
Chile	28	16
Saudi Arabia	29	28
Sudan	30	—
Zimbabwe	31	29
Libya	32	—

Fonte: H. Wulf "Arms Production in the Third World" in C. Schmidt (ed) "The Economics of Military Expenditures", Mac Millan, Londra 1989.

Tutti i paesi che ne hanno la capacità producono armi e le esportano, anche se esistono delle eccezioni. Il Messico e il Venezuela producono armi meno di quanto potrebbero. Altri come Israele, il Pakistan e il Perù ne producono in numero più elevato di quanto dovrebbero teoricamente permettere la dimensione e la qualità della loro base industriale. Quando la base industriale non lo consente strutturalmente, la produzione di armamenti comporta fortissimi investimenti, che spesso hanno un rendimento molto basso, specie a breve-medio termine. Di conseguenza, non sembra confermata l'esistenza di un effetto di "import-substitution", e la bilancia dei pagamenti risulta appesantita, anziché alleggerita dalla produzione locale di armi. È infatti pressoché impossibile per quei paesi produrre a costi inferiori od eguali a quelli delle nazioni più industrializzate.

Ne deriva la tendenza ad esportazioni "selvagge", indipendenti da ogni vincolo di considerazioni politiche e strategiche. Va tuttavia notato che non si conosce con sufficiente affidabilità fino a che punto tali esportazioni siano effettivamente convenienti per l'economia in generale. Infatti non si conoscono i costi di produzione, senza tenere conto del fatto che i prezzi all'esportazione potrebbero non rifletterli completamente, poiché spesso sono sostanzialmente dei prezzi politici.

Un altro aspetto di cui occorrerebbe tener conto si riferisce al contenuto di componenti importate nei materiali che vengono prodotti per le forze armate locali o che vengono esportati. Anche questo è di un fattore praticamente impossibile da valutare, anche perché molte componenti sono di utilizzazione duale, civile e militare e non esistono dei modelli econometrici sufficientemente disaggregati, per valutare l'impatto sulle importazioni delle produzioni locali di armamenti sia per il mercato interno, sia per quello esportativo.

e) la principale motivazione della decisione di produrre localmente le armi anziché importarle è connessa frequentemente con il desiderio di una maggiore indipendenza nazionale. Evidentemente si tratta di una decisione che ha effetti di lungo periodo, perché è molto più facile e rapido decidere di comprare

un'arma, che produrla localmente. Ogni comparto industriale ha un suo tempo di maturazione e forse è ancora prematuro formulare un giudizio definitivo a riguardo. È tuttavia da rilevare che le principali industrie di armamento del Terzo Mondo hanno una forte dipendenza dai paesi industrializzati, da cui devono importare non solo licenze, apparecchiature e tecnologia, ma anche le componenti tecnologicamente più avanzate, se non interi sottosistemi. Molte di tali industrie non sono in realtà che officine di assemblaggio di parti costruite all'estero. L'obiettivo politico di conseguire un'indipendenza o una maggiore autonomia nazionale è quindi frustrato nella realtà e la condizione di subordinazione dei paesi del Terzo Mondo rispetto a quelli industrializzati permane senza modifiche sostanziali. Di fatto, almeno per quanto riguarda il mercato mondiale delle armi, sembra evidente che molta della produzione di armamenti, almeno in taluni paesi del Terzo Mondo o a basso livello di industrializzazione, sia stata dovuta non solo ad interessi contingenti delle élites politico-economiche locali, ma anche dei grandi gruppi multinazionali, talvolta per aggirare talune delle restrizioni applicate dai paesi più avanzati al commercio internazionale delle armi. Va però sottolineato che quest'ultimo fenomeno sembra alquanto contenuto, anche per il rischio politico connesso con tale forma di investimento e per la riluttanza dei governanti locali ad accettare una presenza straniera troppo diretta ed appariscente in un settore industriale, il cui sviluppo è spesso finalizzato anche a giustificare un elevato livello di spesa militare e che viene presentato come base dell'autonomia e dell'indipendenza del paese; Lo sviluppo industriale di armamenti nel Terzo Mondo rende estremamente difficile ogni controllo internazionale ed ogni limitazione concordata ai traffici di armi, anche per le condizioni socio-politiche proprie dei paesi di nuova industrializzazione ed il peso politico degli industriali che operano nel settore militare.

4.2. Le fasi dello sviluppo delle industrie degli armamenti nel Terzo Mondo

a) I modelli fondamentali delle strategie poste alla base dello sviluppo di industrie di armamenti nel Terzo Mondo sono due: uno, quello dell'India, è della sostituzione delle importazioni, il secondo è quello del Brasile e si basa su un forte orientamento verso mercato mondiale ed le esportazioni. Nel primo caso, la massima rilevanza viene attribuita a produzioni autarchiche; nel secondo, all'integrazione con i gruppi industriali dei paesi più industrializzati.

b) In ogni caso lo sviluppo delle industrie di armamenti avviene con una successione di fasi, che sono comuni ai due modelli.

La prima fase è quella della manutenzione e delle riparazioni di sistemi d'arma importati. Essa è basata sull'addestramento del personale tecnico effettuato da una delle imprese o dei paesi produttori.

La seconda fase riguarda l'assemblaggio dei componenti e sottosistemi importati da paesi industrializzati.

La terza fase comporta anche la costruzione in loco delle componenti più semplici, che vengono prodotte su licenza, con l'assistenza di tecnici del paese fornitore.

Al quarto livello, la maggior parte dei componenti è prodotta localmente e solo quelli più sofisticati tecnologicamente sono ancora importati.

All'ultimo livello, raggiunto solo da pochissimi paesi del Terzo Mondo, le armi sono progettate localmente. Questa fase che dà al paese produttore una reale indipendenza è però possibile solo dopo diversi anni di esperienza nella produzione di armi e solo dopo l'effettuazione di grandi investimenti per creare una base industriale e tecnologica differenziata.

c) La costituzione di industrie di armamenti nei paesi NICs è favorita dalle nuove strutture del mercato mondiale degli armamenti. Qualsiasi nuova importazione di rilievo è infatti sot-

toposta a misure di compensazione anche nel campo delle capacità tecnologiche produttive.

Ciò presenta per gli esportatori di armi sia vantaggi che inconvenienti. Vantaggi nel senso che i legami tra i produttori ed importatori divengono più organici, generandosi effetti ancor più duraturi nelle relazioni di collaborazione di quelli connessi con la semplice esportazione di armi, considerando anche i servizi post-vendita. Inconvenienti, poiché si creano dei potenziali concorrenti a medio-lungo termine, con il rischio di perdere quote rilevanti nel mercato futuro. Le preoccupazioni nei confronti di questo pericolo sono però mitigate dal ritmo accelerato del progresso tecnologico in campo militare. Esso rende molto improbabile che i paesi NICs possano divenire dei veri concorrenti dei paesi industrializzati nelle produzioni dei sistemi d'arma più avanzati. Lo possono essere solo in quelle a tecnologia ormai matura o di livello medio-basso. I paesi NICs possono inoltre divenire competitivi per quanto riguarda i prezzi, solo nelle produzioni che richiedono una forte intensità di manodopera. Ciò beninteso non vale nel caso in cui il sostegno finanziario dei governi del Terzo Mondo metta in condizioni più competitive le loro industrie, ponendone parte degli oneri a carico delle rispettive finanze pubbliche e della collettività.

Da quanto precede risulta evidente che la produzione autonoma delle armi costituisce spesso un'impresa ad alti costi economici e dagli incerti vantaggi complessivi, anche qualora si possano attivare consistenti flussi esportativi. In questo caso alla concorrenza dei paesi industrializzati, le cui produzioni sono generalmente preferite dai paesi importatori di armi che sono anche produttori di petrolio, si aggiungono le difficoltà già menzionate di pagamento da parte dei paesi importatori. Un'esportazione che per motivi politici accetti condizioni di offset molto pesanti, finisce spesso per essere disastrosa sotto il profilo economico.

4.3. Industrie degli armamenti e sviluppo del Terzo Mondo

4.3.1. Le teorie sull'impatto delle industrie degli armamenti sull'economia del Terzo Mondo

a) Secondo molti economisti, l'industrializzazione è necessaria per lo sviluppo economico, soprattutto se essa è dominata dall'industria pesante. Si tratta di sapere se l'industria per gli armamenti sia suscettibile di contribuire efficacemente all'industrializzazione di un paese. Le risposte a questo problema sono sempre state molto diverse e soggettive.

Per taluni economisti, le industrie di armamenti favorirebbero al tempo stesso la sicurezza, l'indipendenza nazionale e lo sviluppo economico. Gli argomenti a sostegno di questa tesi, a parte quelli corporativi dei militari e degli industriali, sono abbastanza numerosi. La creazione delle industrie di armamento stimola diversi settori economici, suscitando commesse pubbliche diffuse a livello di subfornitura, diminuendo le importazioni di armi, che assorbono monete pregiate di solito carenti, introducendo nell'industria locale nuove tecniche ed elevando il livello tecnologico della mano d'opera. Quindi utilizza e stimola capacità potenziali che altrimenti non sarebbero utilizzate. Le teorie sull'industrializzazione sono state impiegate per sostenere tali tesi: quella della sostituzione delle importazioni; quella del ciclo dei prodotti; e quella dei poli di sviluppo. Ad esse si potrebbero aggiungere quelle keynesiane e quelle derivanti dall'analisi economica marxista.

b) La teoria della sostituzione delle importazioni

È stata seguita da paesi dell'America Latina nel secondo dopoguerra ed è stata all'origine del loro processo di industrializzazione. Nei suoi principi la teoria è molto semplice: poiché esiste una domanda interna, l'origine dell'industrializzazione sta nel fabbricare localmente quello che si acquista all'estero.

All'inizio il sorgere dell'industria fu basato sull'utilizzazione di capitali nazionali, ma dagli anni cinquanta fu accelerato da un massiccio ricorso a capitali stranieri. Al desiderio dei

paesi in via di sviluppo di sostituire le importazioni si aggiunge quello delle grandi imprese multinazionali di riposizionare le loro produzioni, in modo di mantenere elevati tassi di profitto, che nel mondo industrializzato obbediscono alle legge dei rendimenti decrescenti.

L'industria degli armamenti seguì anch'essa la logica sottesa alla teoria dell'"import substitution", ricorrendo ampiamente all'acquisto di licenze, di know-how tecnologico e di impianti "chiavi in mano" ed anche alla dislocazione di filiali di compagnie multinazionali nei paesi in via di sviluppo.

Sotto il profilo economico è difficile fare delle generalizzazioni, perché il rendimento economico dei vari sistemi d'arma dipende da numerosi fattori, in particolare dalle possibilità di esportazione, dalla quantità delle commesse nazionali, dalla concorrenza, e così via. Non esistono prove convincenti per dimostrare il carattere positivo sotto il profilo economico della scelta di promuovere le industrie di armamenti come "import substitution". È anche discutibile se tale scelta abbia diminuito il grado di dipendenza politico-strategica. Di fatto i paesi industrializzati continuano a mantenere il monopolio delle componenti a più elevata tecnologia e lo stesso velocissimo progresso tecnologico nel campo degli armamenti fa sì che i paesi del Terzo Mondo non possano produrre sistemi ad elevata sofisticazione tecnologica, ma solo quelli a bassa tecnologia.

c) La teoria dei cicli di prodotto

Secondo Vernon il ciclo di vita dei prodotti comporta un'irresistibile tendenza al trasferimento di certi settori industriali dei paesi sviluppati a quelli meno sviluppati e questo si verificherebbero in linea di principio anche per la produzione di armamenti.

Il prodotto passa per tre fasi: nuovo, maturo e standardizzato. Nella prima fase, la produzione è monopolizzata dai paesi industrializzati, dove è concentrata anche la domanda. Nella seconda fase, la domanda si accresce notevolmente, per effetto della diffusione della tecnologia e questo stimola lo sviluppo di nuove capacità produttive in concorrenza fra di loro. Un'ulte-

riore fase comporta l'internazionalizzazione del prodotto che diviene infine standardizzato, caratterizzato cioè da una larga conoscenza dei procedimenti di fabbricazione e della loro semplificazione. Se il prodotto richiede una forte intensità di manodopera, se l'elasticità della domanda è elevata e se il costo di trasporto è molto basso, un paese in via di sviluppo può imporsi sul mercato. Questa tendenza è rafforzata nel caso in cui la produzione comporti una elevata pericolosità o abbia un forte impatto ecologico negativo, date le normative più permissive esistenti nei paesi del Terzo Mondo. Secondo Vernon tutti i prodotti conoscono questa tendenza "alla deriva" dai paesi più industrializzati a quelli che lo sono meno.

Nel settore militare vi è da notare che tale "trend" è frenato dall'obsolescenza accelerata degli armamenti, che riducono in particolare l'innescio di flussi esportativi dei paesi del Terzo Mondo verso quelli industrializzati, tanto più che essi tendono a privilegiare la loro autonomia ed indipendenza politico-strategica e quindi a non dipendere per la loro sicurezza da importazioni dai paesi in via di sviluppo. Le importazioni di armi dai primi, che provengono dai paesi in via di sviluppo sono del tutto trascurabili, si riferiscono solo al Brasile e ad Israele e spesso trovano la loro origine in accordi di compensazione, che prevedono la produzione nei paesi del Terzo Mondo di componenti a bassa tecnologia per pagare in parte l'importazione di sistemi sofisticati dal mondo industrializzato.

Il processo descritto da Vernon non può funzionare che in condizioni del tutto particolari:

— nel caso di armi tradizionali, aventi una tecnologia evolutiva, che sono poi quelle che costituiscono gran parte degli acquisti dei paesi del Terzo Mondo. In tal caso le produzioni in taluni di essi tendono a sostituire le importazioni dai paesi industrializzati;

— qualora le potenze industrializzate non ritengano economicamente vantaggioso effettuare produzioni che non sono d'interesse per i sofisticati mercati nazionali;

— qualora i paesi del Terzo Mondo abbiano deciso di realizzare una certa indipendenza ed autonomia militare, indi-

pendentemente da ogni considerazione economica;

— quando la pericolosità della produzione (esplosivi, ecc.) renda poco conveniente effettuarla nei paesi industrializzati, che adottano normative di sicurezza sempre più restrittive.

d) Teoria dei poli di sviluppo

Secondo Hirschman e Person lo sviluppo economico deve realizzarsi per la tappa intermedia di poli di industrializzazione, poiché è impossibile realizzare uno sviluppo armonico ed equilibrato. Occorre ricercare delle attività "motrici" che abbiano un effetto di stimolo e di traino per gli investimenti e che garantiscano una complementarietà verticale od orizzontale dell'industria nazionale. L'efficacia di un investimento si dovrebbe misurare quindi in base ai suoi effetti indotti sull'intera base industriale. In questo senso l'industria militare potrebbe costituire un polo od un investimento motore, che stimolerebbe la domanda sia a monte (componentistica) che a valle (esportazioni).

Anche questa teoria suscita numerose perplessità quando si tratta di applicarla al caso dell'industria degli armamenti, per questi motivi:

— la rapidità del progresso tecnologico in campo militare è tale che la domanda a monte, cioè quella che si riferisce alla componentistica, non può essere soddisfatta dall'industria poco sviluppata dei paesi del Terzo Mondo;

— la domanda a valle, cioè le esportazioni, è sempre aleatoria, data la natura del mercato internazionale, la debolezza della rete commerciale dei paesi del Terzo Mondo rispetto a quella dei paesi industrializzati e la necessità, nelle attuali condizioni del mercato di armi, di offrire servizi logistici, addestrativi e soprattutto finanziari, difficili da realizzare per i paesi in via di sviluppo.

Inoltre, la produzione di mezzi militari riguarda settori industriali troppo diversi, per poter pervenire a delle conclusioni generali. Occorrerebbe invece riferirsi al singolo settore industriale. Comunque l'evidenza empirica non sembra sostenere sufficientemente tale tesi nel caso della produzione di arma-

menti.

e) Altre teorie

In generale tutti i Keynesiani ritengono che le spese militari possono costituire un mezzo per sviluppare l'industria nazionale. In realtà però le teorie Keynesiane hanno dimostrato spesso il loro basso grado di aderenza alle condizioni concrete dei paesi in via di sviluppo. Il più radicale sostenitore dell'efficacia sullo sviluppo dell'industrializzazione di iniziative a finalità militari è Galbraith. Egli sostiene che essa non solo suscita il sorgere di vantaggiosi poli di sviluppo, ma che sia addirittura indispensabile per lo sviluppo. Secondo l'economista americano, ciò è dovuto anche al fatto che l'industria degli armamenti costituisce una tappa necessaria per il sorgere della ricerca scientifica e tecnologica e che ha "spinoff" interessanti in quasi tutti i comparti produttivi civili. Ma questa conclusione, talora vera nel breve termine, è sicuramente errata se ci si riferisce al lungo termine e agli effetti globali della ricerca e sviluppo militare. Infatti essa assorbe risorse rare, come gli scienziati ed i tecnici, e quindi frena l'innovazione tecnologica civile, anziché stimolarla, tanto più che l'efficacia reale degli "spinoff" è tutta da dimostrare. L'unico caso in cui l'industria militare può contribuire efficacemente allo sviluppo di un paese è quello in cui sia possibile attivare un flusso significativo di esportazioni. Solo così può stimolare la domanda globale e i vari settori industriali che in essa sono coinvolti. Ma si tratta di casi del tutto particolari che non sono generalizzabili e che tendono a divenire comunque sempre più rari in relazione alla contrazione del mercato mondiale degli armamenti.

Secondo taluni economisti marxisti, l'industria degli armamenti si svilupperebbe nei paesi capitalisti in conseguenza dell'abbassamento tendenziale del tasso di profitto.

Si eliminano così i surplus, mantenendo elevato il livello di produzione. Questa analisi sembra attagliarsi scarsamente, ancora meno di quanto lo sia alle condizioni dei paesi industrializzati, a quelli dei paesi in via di sviluppo, salvo ad inserirla nella teoria, sempre di derivazione marxista, della multinazio-

nalizzazione del capitale, che sarebbe una componente della "lotta del capitalismo contro il capitalismo".

f) In conclusione si può affermare che tutte le teorie, che sono state formulate sull'impatto positivo della creazione di industrie degli armamenti locali sull'economia dei paesi del Terzo Mondo, danno delle spiegazioni limitate del fenomeno e sono derivate sostanzialmente o da preconetti ideologici o da interessi industriali e politici contingenti.

Più indicative non sono le teorie astratte, ma le analisi empiriche. Esse sono le uniche a poter tenere conto delle specificità sia del settore industriale militare sia delle condizioni di ciascuno stato.

4. 3. 2 Le analisi empiriche sull'impatto della creazione di industrie di armamenti nei paesi in via di sviluppo

a) la decisione di creare un'industria locale di armamenti è politica, prima ancora che industriale ed economica. Infatti, sono gli stati a fornire non solo la massa della domanda ma anche il sostegno finanziario necessario alla costituzione di tali industrie. La loro disponibilità può essere considerata come necessaria per l'indipendenza e l'autonomia nazionale, essendo l'industria una componente della politica di difesa.

Questo fa accettare la costituzione di industrie economicamente poco redditizie e che tendono a divenirlo ancor più in conseguenza della condizione dei mercati esportativi e per la forte concorrenza esistente in essi fra i produttori, che riduce le cadute economiche positive delle esportazioni di armamenti.

Anche se i paesi del Terzo Mondo non potranno mai competere con quelli industrializzati nella costruzione di armamenti sofisticati, dai quali rimarranno dipendenti sia per le licenze sia per le componenti di più alta tecnologia, la disponibilità di industrie di armamenti capaci di effettuare le grandi riparazioni o di produrre munizionamento e parti di ricambio accresce indubbiamente l'autonomia nazionale, diminuendo la dipendenza

dall'estero specie in caso di conflitto. Inoltre, sicuramente la possibilità di esportare armi accresce la potenza politico-strategica dimostrata nella sua area regionale d'interesse o anche su scala mondiale come è il caso della Cina.

Non vanno trascurati però i costi che devono essere affrontati e che sono generalmente molto rilevanti, sicuramente superiori nel breve periodo a quelli della semplice importazione degli armamenti necessari alle forze armate nazionali.

b) Non sono ancora disponibili studi empirici veramente esaustivi e convincenti sull'impatto della presenza di industrie di armamenti locali sull'economia. Tuttavia è stato rilevato (Looney e Frederiksen) che nei paesi in via di sviluppo che producono armi le spese militari non hanno gli effetti negativi sullo sviluppo (o li hanno in misura molto attenuata) che hanno nei paesi non produttori.

Anche le analisi empiriche, come era già stato notato per la teoria, sono fortemente condizionate dalla loro impostazione ideologica o dagli interessi contingenti che ispirano coloro che le effettuano. Gli argomenti pro e contro l'industrializzazione militare praticamente si equivalgono, anche se è paradossale pensare che delle produzioni improduttive possono esercitare un effetto di stimolo sull'economia.

I fattori dell'industrializzazione militare sottolineano i risparmi di valuta pregiata che essa comporta, dovuti alla contrazione delle esportazioni, il miglioramento della bilancia dei pagamenti, derivante dalle esportazioni, e i vantaggi che l'indipendenza politica produce anche su quella economica.

Il governo brasiliano ad esempio valuta che la produzione militare stimoli quella civile creando nuova occupazione e che i proventi delle esportazioni di armamenti gli abbiano consentito di assorbire l'aumento dei costi del petrolio. Nicole Ball, pur essendo estremamente scettica sugli effetti economici positivi dell'industria militare, afferma che lo sviluppo della produzione di tessuti in Corea del Sud ha avuto alla sua origine la produzione di uniformi per l'esercito.

Coloro che invece negano possibile ogni influsso positivo

delle industrie degli armamenti nel Terzo Mondo mettono in rilievo che le ricadute positive sono neutralizzate dalla compartimentazione e dalla scarsa integrazione dell'industria militare con quella civile, dall'assorbimento di una gran massa di capitali, dalla creazione di nuove dipendenze economiche e tecnologiche dai paesi industrializzati.

c) Finora tutte le verifiche che sono state fatte sulla correlazione fra la creazione di un'industria di armamenti nei paesi in via di sviluppo ed i parametri macroeconomici più rilevanti non hanno dato, come si è già detto, dei risultati accettabilmente probanti.

Non sono neppure del tutto convincenti i riflessi dell'esistenza di industrie di armamenti nei riguardi della bilancia dei pagamenti militare, in quanto numerose componenti importate dall'estero non sono contabilizzate fra le importazioni di armi in considerazione del loro carattere duale, civile e militare. Esse però vengono sempre importate, poiché la debole struttura industriale dei paesi in via di sviluppo non consente di realizzare l'integrazione orizzontale fra le imprese capocomessa, di livello sistematico, e quelle subcontraenti, di livello componentistico o subsistemico, che è necessaria per la costruzione di qualsiasi sistema d'arma sofisticato moderno.

Secondo Fontanel, nel periodo 1978-1982, si sono avuti i seguenti effetti:

	Importazione di armi	Esportazioni di armi	Percento di acquisti nazionali sul totale degli approvvigionamenti
Brasile	-600%	+500%	70%
Israele	+20%	+200%	39%
India	+300%	-100%	51%
Cina	-100%	+500%	99%
Pakistan	+100%	-50%	26%
Argentina	-20%		55%

d) In conclusione, mentre la creazione di industrie di armamenti nazionali può essere giustificata sotto il profilo politico-strategico, assai meno accettabili sono le argomentazioni di coloro che attribuiscono ad essa obiettivi di sviluppo economico. I casi, come quello del Brasile, che sembrano confermare tale tesi, sono troppo particolari per poter essere generalizzati.

4. 4. È possibile un controllo internazionale sullo sviluppo di industrie degli armamenti nel Terzo Mondo?

Da quanto detto nelle parti precedenti emerge con chiarezza l'importanza strategico-politica ed economica dello sviluppo di industrie degli armamenti nel Terzo Mondo. Non solo essa stimola una proliferazione di armamenti difficilmente controllabile (ormai le esportazioni da paesi del Terzo Mondo ammontano al 18% del mercato del Terzo Mondo stesso), ma è molto meno controllata o controllabile della produzione di armamenti nei paesi industrializzati.

La tendenza ad espandere le industrie di armamento del Terzo Mondo è in aumento. Con questo gli spazi di mercato internazionale per i tradizionali produttori di armi avranno una contrazione notevole, e la conflittualità del Terzo Mondo diventerà meno controllabile. Molti esperti ritengono che il fattore più destabilizzante del commercio di armamenti sia proprio il trasferimento di capacità tecnologiche e produttive, che è alla base del sorgere di industrie di armamenti nel Terzo Mondo.

Occorrerebbe stabilire controlli e limitazioni. Ma essi sono estremamente delicati e difficili. Delicati perché significherebbe limitare il trasferimento di gran parte delle tecnologie duali, ad utilizzazione sia civile sia militare. Tale iniziativa, oltre che ad incidere negativamente sullo sviluppo economico del Terzo Mondo, avrebbe risvolti politici estremamente negativi e verrebbe interpretata come un tentativo di mantenere una condizione di dipendenza non solo economico-industriale, ma anche politico-strategica del Terzo Mondo da quello industrializzato. Potrebbe sembrare anche addirittura un tentativo di ricolonizza-

zione. Tale limitazione sarebbe poi estremamente difficile da realizzare in modo efficace. Difficili, perché come dimostrano le esperienze del "Regime di Controllo delle Tecnologie Missilistiche e per gli Armamenti Chimici", i controlli sono difficilmente praticabili e la loro difficoltà aumenta esponenzialmente con il numero dei paesi che già dispongono di esse. Una semplice estensione del regime CoCom al Terzo Mondo sarebbe infine addirittura impensabile, perché comporterebbe la pratica militarizzazione di tutto il commercio internazionale.

Non sembra esistere altro sistema di un accordo fra i principali stati industrializzati, sia dell'Occidente che del blocco sovietico, per evitare la diffusione di capacità tecnologiche e produttive particolarmente destabilizzanti e tali da poter innescare corse regionali agli armamenti. Una misura particolare, da concordarsi in ambito internazionale potrebbe essere quella di differenziare le esportazioni di tecnologie e di capacità produttive specifiche dalle esportazioni di armamenti, prevedendo per le prime un regime di autorizzazioni e di controlli più severo e restrittivo, in considerazione della maggiore pericolosità che hanno sulla stabilità internazionale specie nel lungo periodo.

Ma non occorre farsi molte illusioni al riguardo. Il livello di diffusione delle tecnologie militari è tale che qualsiasi tentativo di limitarle sarebbe destinato a fallire. L'unica via concretamente percorribile sembra quella di concentrare i controlli sulle nuove tecnologie particolarmente efficaci sotto il profilo bellico che costituiscono quella che viene chiamata la "terza rivoluzione tecnologica militare".

IMPATTO DELLE SPESE MILITARI DEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO SUL LORO DEBITO ESTERO

5.1 La crisi del debito

a) La crisi del debito emerse in tutta la sua gravità nel 1982 quando il Messico rifiutò di pagare le quote che doveva versare, e si è sviluppata finora in tre fasi.

Nella prima fase (dal 1982 al 1985) incombeva sempre il rischio che uno dei maggiori debitori rifiutasse di pagare e che la sua decisione avesse un effetto "domino" sugli altri paesi debitori, provocando una crisi profonda del sistema bancario internazionale.

Tale pericolo fu contrastato con la concessione di nuovi prestiti, con lo slittamento dei pagamenti in conto capitale, con l'intervento dei governi per diminuire i tassi di interesse e con l'assorbimento da parte dei governi dei crediti concessi dalle banche private.

La seconda fase fu caratterizzata dal consolidamento del sistema bancario, dalla cancellazione di taluni debiti, dalla loro vendita a tassi ridotti, dallo scambio di una quota dei debiti con l'acquisto da parte delle banche creditrici di proprietà pubbliche dei paesi debitori e con il miglioramento della capacità di questi ultimi di pagare il servizio del debito con una ristrutturazione delle loro economie e delle loro spese pubbliche. la politica del "bastone e della carota", seguita dalla Banca Mon-

diale e dal Fondo Monetario Internazionale, diede buoni risultati. Generalmente il bastone fu costituito dalla minaccia di bloccare nuovi debiti e la carota dalla promessa di concederli, anche per pagare gli interessi dei debiti precedenti.

La terza fase, iniziata nel 1989, è caratterizzata dal fatto che la crisi del debito può dirsi in gran parte superata, almeno per i paesi creditori e soprattutto per il loro sistema bancario, che si era sovraesposto negli anni settanta. Gran parte dei debiti sono stati garantiti dai governi. Il problema non riguarda tanto il rimborso dei capitali, quanto il pagamento degli interessi. È in atto un processo di riaggiustamento, sia delle economie interne dei paesi debitori sia del servizio del debito, con cancellazione di una parte dei debiti e rinvii di pagamento degli interessi e dei rimborsi. A parere di molti esperti finanziari la via più opportuna da seguire non sarebbe quella di una moratoria generalizzata, che toglierebbe ogni incentivo a tale processo di aggiustamento soprattutto interno, ma provvedimenti "ad hoc" che riconducano l'onere del debito, che si sta traducendo in un trasferimento netto delle risorse dei paesi più poveri e quelli più ricchi, ed in un peso insopportabile delle loro popolazioni. Il punto cruciale non è il debito in se stesso ma l'adattamento delle economie dei paesi debitori, per metterle in condizione di pagare le loro quote annuali, stimolando le loro esportazioni. Tale risanamento produttivo dovrebbe restaurare la fiducia degli investitori interni ed esteri, facendo riaffluire, in particolare, i capitali illegalmente esportati all'estero. Secondo stime ufficioshe, essi sono pari, negli stati del Terzo Mondo non produttori di petrolio, a circa la metà dei crediti complessivamente ricevuti nell'ultimo ventennio.

b) In sostanza si sta affermando il concetto che il debito complessivo non è la questione più urgente da risolvere. Il livello di indebitamento è un concetto relativo, non uno assoluto e la sua gravità dipende dalla disponibilità di risorse, cioè dalla quota di reddito da destinare al servizio del debito. L'entità di questo reddito non dipende dai crediti esteri, che rappresentano soli il 4-5% degli investimenti complessivi dei paesi in via di

sviluppo. Quindi, il problema del debito può essere risolto solo con l'adozione da parte loro di politiche economiche più efficaci, basate sul contenimento della spesa pubblica, non solo di quella sociale ma anche di quella militare; sull'apertura dei mercati agli investimenti internazionali, che possono essere attirati solo da condizioni di stabilità politica ed economica; sullo stimolo delle esportazioni.

Questo processo di aggiustamento può essere facilitato e reso socialmente gravoso da un'adeguata politica di gestione del debito da parte dei paesi creditori. Tuttavia, non può essere risolto solo da loro con la semplice cancellazione dei debiti, per la quale non esistono risorse a breve termine, e che comunque lascerebbe inalterati gli equilibri strutturali, permettendo a molti stati del Terzo Mondo di continuare a vivere al di sopra delle loro possibilità. La politica del "bastone e della carota", a cui prima ci si è riferiti, dovrà continuare peraltro a costituire il criterio di base a cui sarà informata la politica dei paesi e delle istituzioni finanziarie del mondo industrializzato.

c) I motivi dell'esplosione del debito alla fine degli anni Settanta - inizio anni Ottanta sono diversi. In primo luogo, furono dovuti alla grande disponibilità di petroldollari, che indusse il sistema bancario internazionale a concedere con notevole larghezza prestiti ai paesi in via di sviluppo, desiderosi di accelerare la propria crescita economica e di aumentare anche i livelli di consumo privato, spesso in condizioni di semplice sopravvivenza. Il debito crebbe nei paesi in via di sviluppo non produttori di petrolio rapidamente, come è illustrato nella tabella 5.1:

Tab. 5.1 — La crescita del debito estero, 1982-90 (MLD di dollari)

Category	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988a	1989b	1990c
<i>Total debt, DRS countries</i>	753	819	855	952	1,047	1,176	1,156	1,165	1,189
Long-term debt	561	644	684	780	882	999	980	995	1,039
Official sources	199	221	234	296	360	440	443	467	517
Private sources	362	423	450	484	522	559	537	528	522
Short-term debt	168	141	134	132	122	135	141	139	127
Use of IFM credit	24	34	36	40	43	43	35	32	23
<i>Total debt, other developing countries</i>	86	98	81	89	99	116	128	125	130
<i>Total external debt, all developing countries</i>	839	905	936	1,041	1,146	1,292	1,284	1,290	1,319

a. estimates

b. Preliminary estimates.

c. Projections.

d. Countries reporting to the World Bank Reporting System.

Source: World Bank Reporting System; data for the category "other developing countries" are estimates by the Debt and International Finance Division of the World Bank's International Economics Department (IECDI).

Per tali gruppi di paesi si aggiunse il costo del petrolio, aumentato enormemente nei due shocks petroliferi del 1973 e del 1979, tanto che il costo annuo del petrolio passò da 5 mld. di dollari nel 1975 a 67 mld. di dollari nel 1980.

Negli anni settanta si accrebbe enormemente la quota dei crediti delle banche private, rispetto a quelli concessi dai governi. Era del 4% nel 1971 e aumentò al 63% nel 1980. Alla fine degli anni settanta si accrebbero enormemente anche i debiti a breve termine, spesso fatti per pagare gli interessi di quelli a lungo termine.

Una parte di crediti ottenuta dai paesi industrializzati fu impiegata in investimenti produttivi, una parte in consumi essenziali, una parte fu investita da cittadini del Terzo Mondo nei paesi industrializzati, o impiegata per consumi di lusso o per spese militari, in particolare per importare armamenti.

In secondo luogo, l'aumento del debito fu dovuto a quello dei tassi di interesse, causato dal deficit della bilancia commerciale degli Stati Uniti, divenuti i principali debitori del mondo. Il tasso medio di interesse salì dal 1981 al 1982 dal 7,5% all'11% e questo accrebbe il debito dei paesi non produttori di petrolio per due motivi. Intanto, poiché all'incirca il 40% dei loro debiti era a tasso variabile. Poi, perché molti paesi furono obbligati a fare nuovi debiti, questa volta a breve termine ed a tassi di interesse elevatissimi per poter pagare gli interessi dei vecchi debiti.

In terzo luogo influi sull'aumento del debito del Terzo Mondo il crollo dei prezzi delle materie prime e di taluni prodotti alimentari specializzati (caffé, cacao, ecc.).

Tutto ciò contribuì a fare esplodere la crisi del debito. Influi la crisi del petrolio, con il crollo dei suoi prezzi internazionali, diminuiti anche in conseguenza della guerra fra Iran ed Iraq (l'estrazione del petrolio iraniano costa 8 dollari al barile, rispetto ai 3-4 dell'Arabia Saudita: riducendo a 9-10 dollari al barile il prezzo del petrolio, si privava l'Iran delle risorse necessarie per alimentare il conflitto).

In particolare, taluni paesi produttori di petrolio dovettero ridimensionare nettamente i loro piani di sviluppo e si trovarono

no (Messico, Nigeria, Venezuela, ecc.) gravati da debiti precedentemente effettuati, nella convinzione che sarebbe continuata la tendenza all'aumento dei prezzi del petrolio.

Particolarmente disastrose si rivelarono talune politiche agricole seguite nei paesi del Terzo Mondo per privilegiare le più renumerative produzioni destinate all'esportazione, rispetto a quelle tradizionali di semplice sussistenza e di consumo locale. Con il crollo dei prezzi delle materie prime (caff , cacao, ecc.) sul mercato internazionale, a cui si   contrapposto l'aumento dei prezzi dei cereali, di cui evidentemente i paesi del Terzo Mondo non potevano fare a meno, si   aggiunta una nuova voce pesantemente passiva sulla loro bilancia commerciale. Questo fatto fu sicuramente manipolato dai principali produttori, soprattutto dagli Stati Uniti, come dimostra l'affermazione di Reagan che nel 2000 l'arma alimentare sarebbe stata pi  importante di quella nucleare per la supremazia degli Stati Uniti nel mondo. La prosecuzione di tale politica, comprensibile per l'efficacia che la "bomba alimentare" ha nell'imporre determinate decisioni politiche a paesi terzi (un regime politico non pu  sopravvivere all'affamamento della popolazione), avrebbe effetti disastrosi a lungo termine e forse irreversibili nella situazione economica dei paesi in via di sviluppo. Hanno agito sul debito la crisi economica dei paesi industrializzati (-0,5% del loro prodotto interno lordo nel 1982), e l'inaridirsi della disponibilit  di petrodollari, che hanno da un lato diminuito le esportazioni del Terzo Mondo e dall'altro hanno incentivato la fuga di capitale da esso.

d) la tabella 5.2. riporta, in miliardi di dollari correnti, il debito dei paesi del Terzo Mondo nel 1982 e nel 1988, mentre tra parentesi sono indicate le percentuali rispetto alle esportazioni, che costituiscono il dato pi  significativo della capacit  dei vari gruppi di paesi di onorare il pagamento dei debiti fatti.

Tab. 5.2. Rapporto debito-esportazioni

a) Totale debito estero

Gruppo di paesi	1982	1988
Tutti i paesi in via di sviluppo	841.4 (119.1)	1243.5 (145.7)
Africa	123.2 (155.2)	196.6 (243.7)
America Latina	330.2 (271.4)	413.8 (309.5)
15 paesi più gravemente indebitati*	380.1 (267.8)	484.4 (308.3)
Africa sub-sahariana	54.8 (216.3)	99.5 (324.9)

b) Servizio del debito

Gruppo di paesi	1982	1988
Tutti i paesi in via di sviluppo	134.8 (19.1)	164.7 (19.4)
Africa	16.8 (21.2)	24.1 (26.2)
America Latina	62.8 (51.6)	57.2 (42.8)
15 paesi più gravemente indebitati*	43.8 (30.9)	41.0 (26.1)
Africa sub-sahariana	2.6 (10.4)	3.6 (11.8)

Fonte: International Monetary Fund "World Economic Outlook", ottobre 1988.

* Sono quelli considerati nel piano Baker: Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Costa d'Avorio, Ecuador, Messico, Marocco, Nigeria, Perù, Filippine, Uruguay, Venezuela e Yugoslavia.

Nota: nel 1989 sia il servizio del debito sia il rapporto debito/export risultano essere complessivamente, in diminuzione (sulla base dei dati forniti dal "World Bank Debtor Reporting System", 1990 a cui si rimanda il lettore per un'analisi più dettagliata dell'oggetto qui solo accennato).

Dalle tabelle prima riportate risulta evidente che la situazione si è notevolmente aggravata anche nel periodo considerato, anche se l'aumento del servizio del debito è stato fortemente contenuto rispetto al totale delle esportazioni (e diminuito nel corso del 1989). Nel caso dell'America Latina si è avuta addirittura una diminuzione del servizio del debito dal 51.6 al 42.8%. È però da notare che, anche in questo caso, le generalizzazioni sono del tutto indebite, poiché la differenza fra paese e paese è enorme e i valori aggregati vanno sempre considerati con estrema cautela.

L'onere sui paesi in via di sviluppo è ancora enorme. Esso può essere fronteggiato o con una riduzione delle loro spese interne o con un aumento delle loro entrate.

La riduzione delle spese è il criterio base seguito dalla banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale. Essa confronta i governi dei paesi del Terzo Mondo con scelte molto difficili. Il settore più evidente dove effettuare i tagli sarebbe quello delle spese militari. Esse sono però difficilmente contraibili anche in paesi più democratici, anche per il timore di reazioni da parte dei militari e quindi di colpi di stato, come è capitato in Argentina. La diminuzione delle spese può, dal canto suo, comportare rivolte popolari e richiederebbe quindi un'espansione del potere delle forze armate per mantenere l'ordine pubblico. Le classi dirigenti degli stati Terzo Mondo sono quindi poste di fronte a scelte molto difficili, anche perché le spese militari in taluni paesi sono molto basse ed hanno la tendenza a diminuire ulteriormente, ed in altri casi non rappresentano tanto spese per la sicurezza esterna, quanto per quella interna. Non obbediscono quindi ad un modello richardsoniano di corsa al riarmo, come avviene invece nel mondo industrializzato, ma hanno motivazioni di natura profondamente diversa, sulle quali è ben difficile agire con efficacia.

Il tentativo di aumentare le entrate è anch'esso molto problematico. La bilancia commerciale è resa passiva del basso costo delle materie prime, che costituiscono per molti stati le voci principali delle esportazioni. Questa tendenza generale è irreversibile, dato lo sviluppo delle plastiche e dei nuovi mate-

riali. Solo in taluni casi esso è aumentato, come quello del Cile, che si è grandemente avvantaggiato dell'aumento del prezzo del rame sul mercato mondiale. La politica seguita da taluni paesi, specie in Sud America, di aumentare la produzione del prodotto più a buon mercato, cioè la carta moneta, si è risolta in un'inflazione impressionante, spesso a tre o a quattro se non a cinque cifre, che scoraggia gli investimenti esteri, ma non risolve il problema del debito che è generalmente in dollari. Si è quindi in un vicolo cieco da cui si può uscire solo con l'adozione di politiche di austerità, la cui attuazione presuppone un elevato grado di stabilità e quindi di forza da parte dei governi centrali. In pratica, solo in rare eccezioni (come quella della Bolivia che ha ridotto l'inflazione dal 20000% al 15% annuo) le politiche di austerità hanno avuto successo.

e) il problema posto alla presente ricerca non è quello di individuare come risolvere il problema del debito, ma quello di:

- valutare l'impatto che hanno avuto le spese militari nei paesi in via di sviluppo sul loro livello di debito estero;

- individuare le modalità con cui promuovere una politica di riduzione delle spese militari nel Terzo Mondo per evitare che esse comportino un accrescimento del debito estero, ma concorrano invece al loro progressivo assorbimento, con una drastica riduzione dei bilanci della difesa e soprattutto delle importazioni di armamenti. Questi ultimi comportano un trasferimento netto di risorse dai paesi del Terzo Mondo a favore delle industrie di armamenti dei paesi industrializzati e concorrono quindi a rendere maggiormente compatibili con le economie e con le finanze pubbliche di questi ultimi il mantenimento della spesa militare ad un alto livello.

5.2 Spese militari e debito

a) Negli anni settanta e nella prima parte degli anni ottanta sono stati prelevati sia in ambito Nazioni Unite, sia negli studi fatti da taluni dei principali esperti di economia militare inter-

nazionale (in particolare Brzozka del SIPRI) valutazioni aggregate dell'impatto delle spese militari sul debito del Terzo Mondo. Si è così giunti a concludere che le spese militari hanno avuto ed hanno un effetto di grandissimo rilievo nella formazione del debito dei paesi in via di sviluppo. Tali valutazioni sono state riprese di recente dal Segretariato Generale delle Nazioni Unite che ha affermato che il debito del Terzo Mondo dipende per circa un terzo dalle sue spese militari.

In tale visione, pertanto, già sostenuta nel 1972 dal rapporto delle Nazioni Unite "Economic and Social Consequences of the Arms Race and Military Expenditures", se le spese militari dei paesi industrializzati (che sono l'85% del totale mondiale, di cui l'80 fra NATO e Patto di Varsavia) riducono l'entità delle risorse disponibili per gli aiuti allo sviluppo, le spese militari del Terzo Mondo frenano direttamente lo sviluppo, bloccando ogni realistica possibilità di crescita economica, qualora dovessero permanere al livello attuale o, peggio ancora, aumentare secondo le tendenze esistenti almeno fino al 1987 in un gran numero di paesi in via di sviluppo. Dal 1970 al 1980 le loro spese militari sono infatti aumentate molto più velocemente di quelle dei paesi industrializzati, passando dall'8% al 15% del totale mondiale.

Tali conclusioni sono perfettamente in linea con l'approccio classico seguito dall'ONU nel particolare settore, secondo il quale:

- le spese militari dei paesi in via di sviluppo sono conseguenza della corsa agli armamenti, cioè di fattori internazionali, e non di fattori interni ai vari stati;

- la corsa agli armamenti è sempre irrazionale e non vengono considerati i suoi effetti sul "nation-building";

- le spese militari non hanno alcun ruolo produttivo, anche se, pur senza sposare la tesi di Emile Benoit sull'industrializzazione indotta dalle spese militari, è indubbio che i loro effetti economici vanno valutati a seconda dei singoli paesi e a seconda della loro politica di spesa (specie in riferimento alla produzione in loco di armi o alla loro importazione);

- se la razionalità prevalesse, le spese militari sarebbero

utilizzate per lo sviluppo da parte sia dei paesi industrializzati sia di quelli del Terzo Mondo.

L'attrazione che esercitano queste considerazioni è ovvia. Tuttavia la spesa militare del Terzo Mondo è notevolmente aumentata e questo non è avvenuto, se non in casi del tutto particolari, per effetto di una conflittualità esterna, indotta in particolare da meccanismi del mondo bipolare, ma per ragioni interne al Terzo Mondo o ai singoli stati che lo compongono. D'altra parte è poco convincente una correlazione diretta fra livello di spesa militare e sviluppo. Vi sono paesi con elevatissime spese militari rispetto a tutti gli indicatori utilizzati per valutarle (specie percento del PIL), che hanno un elevatissimo tasso di sviluppo (come la Corea del Sud, Taiwan, e in generale gli stati dell'Asean) e altri paesi come il Messico, e più in generale quelli dell'America Latina, che hanno un ridotto livello di spese militari (per il Messico fra lo 0,7 e lo 0,8 del PIL), che conoscono però una gravissima crisi economica e che hanno un enorme debito estero.

Comunque, l'aspetto forse più negativo delle spese militari riguarda proprio la bilancia dei pagamenti, dato che le spese militari del Terzo Mondo sono molto "import - intensive", almeno per i paesi che non producono in proprio i loro armamenti e che non sono in condizione di provvedere alla loro riparazione o alla produzione di parti di ricambio e di munizionamento. L'argomento è trattato in modo estensivo nei capitoli 8 e 9 del presente rapporto di ricerca, a cui si rimanda.

b) Per quanto riguarda più direttamente l'impatto delle spese militari sul debito sono da menzionare studi più recenti di Rite Tullberg, di Robert Looney e di Nicole Ball. Tutti questi studi giungono alla conclusione che sia estremamente difficile valutare come una singola voce di spesa contribuisca al debito totale. Qualsiasi stato che viva al di sopra delle proprie risorse interne diviene un debitore verso l'estero e qualsiasi sua spesa contribuisce a tale debito. Inoltre, non ha senso trattare tutti i paesi del Terzo Mondo in modo indifferenziato. Le differenze fra l'uno e l'altro sono così rilevanti che è improprio, ad esem-

pio considerare in un unico aggregato i paesi produttori di petrolio e quelli non produttori, o i paesi che producono in proprio parte dei loro armamenti e quelli che li importano dall'estero, o i paesi che ricevono consistenti aiuti o assistenza militare (ad esempio, Israele o l'Egitto) e quelli che non li ricevono.

Tuttavia, per con tutte le cautele, è interessante valutare come sarebbe variato il debito estero se talune spese - nel nostro caso quelle militari - non fossero state fatte.

Per pervenire a conclusioni veramente affidabili si dovrebbe fare un'analisi delle singole transazioni di armamenti e considerare per ciascuna il tipo di finanziamento che è stato effettuato per pagarle, considerare di quest'ultimo il tasso di interesse, gli accordi di compensazione e il "buy-back" che ha comportato. Sotto il profilo della bilancia non solo dei pagamenti, che spesso dà un'immagine distorta della realtà poiché trasferisce debiti e investimenti esteri a carico delle generazioni successive, ma anche di quella commerciale, che riguarda i prodotti reali, le transazioni di armamenti degli ultimi anni, anche con stati del Terzo Mondo, hanno teso a conseguire un pareggio e talvolta addirittura un attivo da parte dell'importatore di armi.

Le condizioni del commercio internazionale degli armamenti sono profondamente mutate nel decennio 1980-1990. Il mercato non è più dominato dai produttori, ma dagli importatori e una delle condizioni per stare nel mercato è quella di fornire all'acquirente di armi i mezzi finanziari per farlo, oltre beninteso ad armamenti che soddisfino le sue esigenze specifiche e servizi di assistenza logistica ed addestrativa di eccellenza.

Per ritornare al tema che stiamo esaminando, cioè all'impatto delle spese militari sul debito, occorre considerare separatamente le importazioni di armi o di servizi addestrativi dagli effetti delle spese militari nei paesi in via di sviluppo (che sottraggono risorse ad altri impieghi sociali ed economici) e di quelli dei paesi industrializzati che, se finanziati in "deficit spending" finiscono per essere pagati (come nel caso USA) da debiti fatti all'estero, provocando quindi un aumento dei tassi

di interesse sul mercato mondiale e provocando importanti riflessi sul debito del Terzo Mondo.

5.3 Gli effetti delle importazioni di armi sul debito

a) Secondo i dati elaborati per il SIPRI Yearbook 1985 da Rite Tullberg, il valore delle importazioni di armi nei paesi in via di sviluppo non produttori di petrolio raddoppiò in termini reali dal 1972 al 1982, mentre la loro quota nel commercio mondiale di armamenti crebbe nel medesimo periodo dal 31 al 41%.

I motivi di tale crescita furono in parte dovuti al fatto che la politica di esportazione di armi delle due superpotenze (la cui quota di mercato si è aggirata sul 50-70%, sempre nel decennio considerato) mutò da una di aiuti (che coprivano il 50% del costo dei trasferimenti di armi nel 1972) ad una di vendite, collegate talvolta con la concessione di crediti speciali (sistema FMS "Foreign Military Sales" che finanziano, spesso a condizioni molto favorevoli, le vendite di armi USA effettuate con finalità politico-strategiche). Nel 1982 la percentuale degli aiuti USA e URSS nel totale del commercio mondiale di armi era scesa a meno del 15%. In linea di principio una cessione di armi a titolo gratuito non dovrebbe comportare alcun aggravio finanziario per il paese che le riceve. In realtà non è sempre così. Se i sistemi d'arma principali vengono ceduti gratuitamente, non lo sono invece le parti di ricambio o i servizi addestrativi e logistici. Si imporrebbe anche in questo caso l'effettuazione di analisi molto dettagliate, caso per caso e paese per paese, che però sono praticamente impossibili da effettuare anche per la riservatezza con cui gli stati, sia importatori che esportatori, proteggono da sguardi indiscreti l'intero commercio mondiale degli armamenti e soprattutto le singole transazioni commerciali.

b) Se i paesi in via di sviluppo non produttori di petrolio non avessero comprato armi nel decennio 1972-1982 il loro in-

debitamento estero sarebbe stato inferiore di oltre il 20% ogni anno, mentre il loro debito complessivo sarebbe stato minore di circa il 15%, considerata l'entità del debito pregresso, in cui non sono distinguibili le voci militari dalle altre.

È una cifra che si discosta sostanzialmente da quella calcolata dal Brzozka, che valutava che circa il 30% del debito del Terzo Mondo dovesse attribuirsi alle spese per le importazioni di armamenti. Il motivo del divario è essenzialmente dovuto al fatto che il Brzozka considera anche il debito militare precedente. Prima dello shock petrolifero del 1973-74, le armi costituivano la prima voce delle importazioni dei paesi non produttori di petrolio, mentre la loro importanza percentuale diminuì negli anni successivi. Di conseguenza è presumibile che l'entità dei crediti attivati all'estero per consentire il pagamento delle armi importate sia stato prima del 1972 proporzionalmente maggiore di quella successiva.

È difficilissimo valutare quale sia il servizio del debito connesso con le importazioni degli armamenti, dato che sull'ammontare di tale servizio gioca un ruolo determinante l'entità dei tassi di interesse. Generalmente, coloro che valutano il problema utilizzano per gli armamenti la media dei tassi di interesse praticati dal sistema bancario internazionale. Ma assumerla per gli armamenti è alquanto indebito, eccetto nel caso di un loro pagamento in contanti, che generalmente viene effettuato utilizzando debiti formalmente fatti per altri settori dell'attività pubblica degli stati in via di sviluppo.

A partire dalla fine degli anni settanta, ma ancora prima, almeno da parte degli USA e dell'URSS, che coprono il 50-70% delle esportazioni mondiali di armamenti, il pagamento delle armi è stato effettuato a condizioni creditizie particolari, che conferiscono al commercio internazionale delle armi una caratteristica particolare.

Attualmente le politiche di sostegno alle esportazioni di armamenti sia per motivi politico-strategici collegati agli interessi delle superpotenze nel Terzo Mondo, sia per diminuire i costi d'acquisto di armi nei paesi industrializzati e mantenere le loro basi industriali della difesa, fanno sì che le spese militari

del mondo industrializzato siano in parte non trascurabile mascherate, sia per l'apporto finanziario dei paesi in via di sviluppo, sia per quello a carico delle stesse finanze pubbliche dei paesi esportatori.

c) In realtà una valutazione del peso delle importazioni di armamenti sul servizio del debito estero dei paesi in via di sviluppo potrebbe essere effettuata in modo affidabile solo considerando le condizioni di finanziamento reale delle esportazioni di armamenti, le ricorrenti cancellazioni dei debiti del settore praticati sia dagli Stati Uniti che dall'URSS, l'estensione dei termini del rimborso o la diminuzione dei tassi d'interesse inizialmente praticati.

Nicole Ball però ritiene che la percentuale del servizio del debito militare non è significativamente inferiore al 15% valutato dal SIPRI. Per i soli crediti pubblici statunitensi nel settore della sicurezza si aggira, in proporzione al totale del servizio del debito estero, sul 20% per Israele, sul 18% per l'Egitto, sull'8% per il Pakistan e sull'11% per la Grecia e la Turchia. Un calcolo esatto è praticamente impossibile anche perché gli stati sono estremamente restii a fornire non solo dati di dettaglio sulle modalità di finanziamento delle importazioni di armamenti, ma anche sul loro semplice ammontare finanziario.

Va inoltre accennato al fatto che l'aumento delle esportazioni di armamenti da parte dei paesi produttori del Terzo Mondo, che nel 1989 hanno assorbito il 15% del totale mondiale, abbia avuto un benefico effetto sulla bilancia commerciale di taluni stati come il Brasile, contribuendo all'assorbimento di un'aliquota del suo debito estero. Anche in questo caso, però, valutazioni veramente affidabili sono molto difficoltose. Infatti si dovrebbe conoscere in quale percentuale gli armamenti esportati dei paesi del Terzo Mondo contengono componenti prodotte dai paesi industrializzati. In linea di massima non appare indebito affermare che le esportazioni di armamenti da parte di paesi del Terzo Mondo abbiano avuto ricadute nettamente positive sulle loro bilance commerciali solo quando sono state dirette a paesi sottoposti ad embargo od a limitazioni

nel commercio di armamenti da parte dei paesi industrializzati. Ciò è accaduto nel caso del conflitto fra Iran e Iraq, che ha costituito la principale ragione del rapido espandersi delle esportazioni di armi dei nuovi produttori del Terzo Mondo, come Brasile, la Cina e le due Coree.

d) Robert Looney nella sua valutazione dell'impatto delle spese militari sul debito dei paesi in via di sviluppo ("Third World Military Expenditures and Arms Productions", Mac Millan, 1988), sottolinea la mancanza di omogeneità fra i paesi importatori. Essi dovrebbero essere suddivisi in almeno due gruppi. Nel primo gruppo che include 56 paesi del Terzo Mondo non produttori di armi è evidente che le spese militari abbiano comportato un significativo aumento del debito estero. Invece, per i 22 paesi in via di sviluppo produttori di armi non esisterebbe nessuna chiara correlazione fra spese militari ed aumento del debito estero. Mentre il primo gruppo di paesi dovrà contattare in futuro le proprie spese militari anche per le pressioni esercitate dagli organismi finanziari internazionali, il secondo gruppo di paesi non subirà tale condizionamento e quindi potrà ulteriormente espandere la propria spesa militare determinando, almeno potenzialmente, un'esplosione di conflittualità nei prossimi anni. I paesi industrializzati non potrebbero controllarla, né con la leva finanziaria, potendo tali stati aumentare i loro armamenti senza far ricorso al credito internazionale, né limitando la fornitura di parti di ricambio e di munizionamento, che tali stati possono produrre in proprio. È questo un dato interessante per l'elaborazione di una politica che tenda a correlare disarmo, sviluppo e sicurezza con accordi multilaterali. Occorrerà infatti tener conto che alcuni paesi potranno essere condizionati in modo molto rilevante da accordi internazionali di limitazione degli armamenti, mentre altri potranno aumentare il loro livello di potenza militare con condizionamenti esterni molto inferiori. Si potrebbero determinare squilibri di potenze e quindi condizioni di instabilità politico-strategica locale o regionale. Ciò rende molto problematica l'adozione di una politica che subordini ad una loro contrazione

rilevante delle spese militari la concessione di nuovi prestiti internazionali. Per molti paesi del Terzo Mondo le esigenze della sicurezza continueranno ad essere prioritarie rispetto a quelle dello sviluppo.

e) L'OCSE, dal canto suo, ha effettuato delle stime molto più ridotte dell'impatto delle spese militari sul debito (vds OECD "Extend Debt of Developing Countries", Parigi 1985), anche se ammette che le sue valutazioni sono limitate ai dati forniti dalla Banca Mondiale e dalle Banche Centrali, che non riportano una specifica contabilità del settore militare.

Secondo l'OCSE il debito militare finanziato da crediti ufficiali (quello finanziato con crediti privati non è distinguibile poiché è incluso nei dati globali) ammonta a circa il 10% del debito a lungo termine dei paesi in via di sviluppo. Il servizio del debito estero ad esso collegato sarebbe poi ancora inferiore, poiché parte delle importazioni di armi è stato pagato in contanti, o diviene oggetto di doni o comunque poiché i tassi di interesse pagati erano inferiori. Evidentemente esistono dei paesi, ma sono principalmente solo quelli produttori di petrolio, le cui importazioni di armamenti sono state finanziate in misura rilevante, da prestiti di banche private. In taluni casi, come l'Iraq ed Israele, tale debito sarebbe di entità eguale a quello pubblico.

Questa variabilità di dati (dal 10 al 30% del totale del debito del Terzo Mondo) deve indurre a notevole cautela. Tendenzialmente si potrebbero assumere i dati del SIPRI 1985, che considerano un impatto del 15%, entità già enorme di per sé.

f) È indubbio che accordi circa una regolamentazione internazionale del traffico di armi dovrebbero considerare l'impatto delle spese militari in generale e delle importazioni di armi in particolare sul debito estero dei paesi in via di sviluppo.

Se la considerazione di tale impatto è tutto sommato possibile, molto più difficoltosi sono i provvedimenti da adottare per contenerlo. Gli organismi finanziari internazionali potrebbero subordinare la concessione di nuovi crediti, o gli aggira-

menti dei crediti esistenti, ad una diminuzione dei bilanci militari che eccedano un determinato livello di sicurezza, espresso ad esempio in termini di massima percentuale delle spese militari rispetto al prodotto interno lordo o rispetto al totale delle spese pubbliche. Analoghe restrizioni potrebbero essere considerate specificatamente per le importazioni di armamenti, da valutare o rispetto al totale delle importazioni o a quello delle spese militari. Ma non è da sottovalutare il fatto che tali condizionamenti sarebbero considerati dai paesi che li debbono subire come indebite ingerenze nella loro sfera di sovranità, se non addirittura come forme di neo-colonialismo. L'aumento del numero degli esportatori di armi ne rende difficilissimo il controllo. Si richiederebbe semplicemente di aumentare la quota sommersa del mercato di armi, cioè quella approvata e financo sostenuta, ma non dichiarata né ammessa, dai paesi importatori ed esportatori.

Ancora più problematica appare la possibilità di introdurre una tassa internazionale sulle operazioni finanziarie connesse con il commercio delle armi. Tala tassa finirebbe per gravare non sui paesi esportatori, ma soprattutto su quelli importatori, che sono i più poveri del mondo e che comunque continuerebbero a comprare anche a condizioni finanziarie disastrose le armi che ritengono necessarie per la loro sicurezza (che significa spesso anche la sopravvivenza fisica delle loro classi dirigenti politiche).

5.4 Le spese militari ed il deficit di bilancio

a) Le spese militari non influiscono sul debito estero solo per le importazioni di armamenti e di servizi ad esso collegati, ma anche perché producono deficit nei bilanci interni degli stati, che possono essere coperti con il ricorso al mercato finanziario internazionale, cioè facendo debiti esteri.

Se è difficile stimare come le importazioni di armi influiscano sul debito estero e soprattutto sul servizio del debito estero, è ancora più difficile valutare come le spese militari nel

loro complesso abbiano influito sul debito estero dei paesi in via di sviluppo. Le importazioni di armi pesano sui bilanci militari in modo molto diverso fra i vari paesi. Esse tuttavia non superano il 10-15% dei bilanci militari dei paesi non produttori di armi e non produttori di petrolio. Si dovrebbe concludere che sul debito estero dei paesi in via di sviluppo le spese militari complessive abbiano un impatto maggiore delle importazioni di armamenti, poiché quasi tutti i paesi considerati hanno fatto ricorso ai debiti esteri per coprire deficit interni di bilancio. Si potrebbe giungere alla conclusione che con l'eliminazione dei bilanci militari la posizione dei paesi del Terzo Mondo non sarebbe debitoria, ma addirittura in attivo. Questo beninteso è un paradosso, che indica però come sia necessario evitare conclusioni affrettate.

b) Esiste una chiara connessione fra i deficit di bilancio dovuti anche per le spese militari e l'ammontare del debito estero. Questa correlazione si manifesta anche allorché è un grande paese industrializzato come gli USA ad aumentare considerevolmente le proprie spese militari (8,6% di incremento medio annuo dal 1981 al 1985), finanziandolo in "deficit spending" e ricorrendo ad una massiccia raccolta di capitali sul mercato mondiale. L'aumento dei tassi di interesse con cui gli USA hanno fatto pagare al resto del mondo il riarmo nella prima metà degli anni ottanta, ha incrementato l'onere del servizio del debito estero dei paesi in via di sviluppo, rendendo loro anche molto più difficoltoso di quanto avvenisse in precedenza il reperimento di nuovi crediti, che comunque vengono concessi a condizioni molto più gravose del passato.

Si può in un certo senso affermare che il riarmo reaganiano, che è alla base dell'attuale processo di distensione e di riduzione degli armamenti fra la NATO ed il Patto di Varsavia, poiché convinse l'URSS dell'impossibilità di acquisire una superiorità militare e poiché, sottoponendola a nuove spese militari, contribuì ad indebolirne ulteriormente l'economia ed a rendere improcrastinabile la ristrutturazione gorbacioviana, fu pagato in misura molto ragguardevole dai paesi del Terzo

Mondo. Non è paradossale affermare che sia la guerra che la pace dei potenti sono pagate dai più deboli. È sempre avvenuto così nella storia e la cosa si è ripetuta anche nel decennio 1980-1990.

c) L'impatto delle spese militari complessive sull'entità del debito estero è posto in rilievo dall'aumento relevantissimo delle spese militari e delle importazioni di armamenti avvenuto dal 1972 al 1982, anno dal quale l'incremento è diminuito, mentre dal 1985-87 si sono cominciati a manifestare segni di una diminuzione.

Nonostante questo, il Fondo Monetario Internazionale non ha mai subordinato la concessione di nuovi crediti ad una diminuzione delle spese militari. Ha agito così forse perché indotto dalla delicatezza politica del problema, anche in riferimento alla suscettibilità dei paesi del Terzo Mondo rispetto a qualsiasi interferenza che coinvolga la loro sovranità politica. Questo ha però sicuramente indebolito la capacità dei governi dei paesi in via di sviluppo di resistere alle pressioni dei propri militari e, paradossalmente, può avere comportato un incremento delle spese militari (o una loro diminuzione) rispetto alle altre spese pubbliche, che sono più facilmente contraibili almeno dal punto di vista delle classi politiche che non rischiano con esse il loro potere né la loro sopravvivenza.

d) È questo un punto fondamentale su cui si dovrebbe agire per far sì che un contenimento all'indispensabile delle spese militari contribuisca al risanamento del debito del Terzo Mondo e al suo sviluppo economico. È un argomento questo che verrà ripreso nella parte conclusiva del presente rapporto, ponendo in rilievo il fatto che non esiste solo un problema di disarmo per lo sviluppo, ma anche uno - che è poi forse ancora più rilevante - di sviluppo per il disarmo. Se non si agisce sulle ragioni che determinano la spesa militare del Terzo Mondo è del tutto improponibile che si riesca a ridurla. E tali ragioni sono sicuramente endogene e non esogene, come taluni pretendono.

LE POLITICHE E LE NORMATIVE DEI VARI PAESI NEI
RIGUARDI DELLE ESPORTAZIONI DI ARMAMENTI:
POSSIBILITA' E CONTENUTI
DI UNA REGOLAMENTAZIONE INTERNAZIONALE.

6.1. I criteri generali seguiti dagli stati per le esportazioni di armamenti.

Non solo le politiche ma anche le normative dei vari stati sul commercio degli armamenti variano in relazione agli obiettivi e all'importanza che ciascuno attribuisce all'esportazioni di armamenti, nell'ambito della propria politica generale. Influiscono in proposito le forme istituzionali proprie di ciascuno stato, in particolare i rapporti fra il potere legislativo e quello esecutivo ed il grado di informazione dell'opinione pubblica (corrispondente spesso al suo livello di maturità democratica). Esistono, comunque, tre tipi fondamentali di "comportamento", o categorie di obiettivi, per il commercio delle armi:

a) politico-strategico. Una variante di tale comportamento è costituita da quello egemonico, seguito dagli USA e dall'URSS soprattutto nei decenni passati, e anche dalla Francia, nei confronti di taluni stati Africani. In particolare, sia gli Stati Uniti che l'URSS hanno utilizzato le esportazioni di armamenti come vero e proprio mezzo di politica estera, per garantire la loro presenza, politico e strategica, per realizzare un'interoperabilità degli armamenti con i loro alleati, per pagare il diritto di man-

tenere delle basi, per sostenere governi amici, ecc. La politica di esportazione di armamenti è, in questo tipo di comportamento, strettamente associata a quella di assistenza militare. Una parte degli armamenti è trasferita a titolo gratuito o a prezzo politico. Si tratta in particolare degli armamenti delle generazioni precedenti, dismessi da parte delle Forze Armate nazionali. Questo ha accresciuto l'interesse dei Ministeri della Difesa alle esportazioni, per garantire a condizioni economiche favorevoli un più rapido rinnovamento del parco. L'entità dei "doni" di armamenti ha avuto un andamento decrescente per gli Stati Uniti ed uno crescente per l'Unione Sovietica.

Evidentemente le armi donate non costituiscono un onere finanziario immediato per il paese ricevente, anche se i relativi costi di funzionamento, sono poi a carico di quest'ultimo. Per valutare l'onere che le importazioni di armamenti rappresentano per le economie dei paesi del Terzo Mondo, soprattutto in termini di debito estero, sarebbe necessario effettuare calcoli estremamente dettagliati, basati sui dati disaggregati, che tengano conto anche delle modalità di finanziamento e di pagamento delle singole forniture. I dati internazionali che vengono considerati normalmente, non fanno alcuna distinzione fra importazioni riuscite a titolo gratuito o a condizioni finanziarie particolarmente favorevoli, da quelle pagate a prezzi di mercato. Di conseguenza, tendono a sopravvalutare il loro contenuto finanziario, dato che il mercato mondiale delle armi è largamente dominato dalle due superpotenze.

Comunque sia, per gli stati che adottano il comportamento egemonico, il commercio delle armi è uno strumento, spesso privilegiato, della politica estera di sicurezza. In esso gli armamenti vengono concessi almeno parzialmente sotto forma di aiuti militari o a condizioni finanziarie particolarmente favorevoli. Sostanzialmente analogo è il comportamento "antiegemonico" spesso sostenuto dalla Francia, che almeno dichiaratamente giustifica la propria espansione commerciale nel settore come un tentativo di sottrarre i paesi importatori da una scelta obbligata fra le due superpotenze, consentendo quindi una maggiore flessibilità e libertà d'azione. Tale atteggiamento è

sostenuto anche dal Brasile, che critica ogni vincolo posto alle esportazioni e alla libera disponibilità delle armi esportate da parte di paesi importatori, sostenendo che costituirebbe un'ingerenza indebita nella loro sovranità cioè una forma di neocolonialismo, se non di razzismo. In realtà, tali critiche non sono infondate, come appare evidente soprattutto allorché si intendono collegare le esportazioni al "buon comportamento" dei dirigenti politici degli Stati del Terzo Mondo (ad esempio, alla riduzione delle loro spese militari). La normativa corrispondente ad un atteggiamento egemonico è generalmente molto restrittiva, poiché tende a subordinare le esportazioni agli interessi politici degli Stati.

b) Economico-industriale: è il comportamento generalmente seguito da tutti gli stati esportatori, pur con talune limitazioni. Anche le due superpotenze hanno corretto il loro precedente atteggiamento egemonico per adottare un approccio più economico-industriale. Le esportazioni di armi costituiscono una voce importante della bilancia dei pagamenti e consentono di mantenere e sviluppare la base industriale della difesa soprattutto delle medie potenze europee, il cui mercato interno non ha dimensioni tali da poterne garantire la sopravvivenza. Con le esportazioni vengono aumentate le possibilità di serializzazione e le imprese acquisiscono i mezzi finanziari necessari per un autofinanziamento, sia della ricerca e sviluppo sia della ristrutturazione industriale per la costruzione di nuovi sistemi anche per il mercato interno. Le esportazioni inoltre servono a mantenere una capacità di mobilitazione industriale e di produzione di picco all'emergenza, senza oneri per il bilancio della difesa.

Se ne avvantaggiano quindi l'economia, la bilancia dei pagamenti, il bilancio della difesa, e l'efficienza delle Forze Armate.

Talvolta lo sviluppo delle industrie di armamenti nei paesi del Terzo Mondo (tipo Brasile), viene utilizzato (e giustificato) come mezzo per la loro industrializzazione.

In tal caso le esportazioni di armamenti assumerebbero, se-

condo tale opinione, un ruolo trainante anche nello sviluppo economico. Altri aspetti economici, come vedremo, contestano tale possibilità.

c) Restrittivo: è il comportamento dichiarativamente adottato da molti stati in nome di principi morali e di etica internazionale, anche se poi spesso non corrisponde alla realtà della prassi. Di fatto è seguito unicamente dal Giappone, anche se la questione è molto controversa ed è prevedibile nel presente decennio un vero e proprio boom delle esportazioni di armi giapponesi (per i missili antinave e per i siluri a lunga gittata è stato valutato che il Giappone assorbirà il 50% dell'intero mercato mondiale entro il 2000). Solo recentemente il Governo Giapponese ha autorizzato la cessione agli USA di tecnologie concernenti la produzione di radar per la difesa aerea, ma l'ha fatto dopo lunghe discussioni e con non poche difficoltà. Sotto il profilo dichiaratorio tutti i paesi nordici, in particolare la Svezia, la Svizzera e l'Austria, seguono una politica molto restrittiva. Essa si presta però a temperamenti da parte dei governi ed a violazioni illecite, come recenti episodi hanno ampiamente dimostrato. La normativa di tutti gli stati sul commercio delle armi contiene delle prescrizioni di carattere restrittivo, quale quello di non esportare armi a paesi in conflitto, di non turbare la stabilità internazionale, di non danneggiare la politica estera del paese, ecc; ecc.

Generalmente nelle legislazioni delle varie nazioni si ritrovano tutti e tre i tipi di comportamento, anche se, come prima accennato, esiste un'accentuazione dell'uno e dell'altro tipo a seconda del paese. In particolare, taluni paesi esportatori, come la Francia e la Gran Bretagna, dispongono all'estero di un'ampissima rete di sostegno alle vendite. Esse fanno capo, in Francia, alla Direction aux Affaires Internationales della Délégation Générale pour l'Armement, e in Gran Bretagna alla DESO (Defence Export Services Organization), che comprende 400 persone e alla cui azione si deve indubbiamente la brillante ripresa delle esportazioni britanniche di armamenti negli ultimi anni. Le Forze Armate di vari paesi forniscono un attivo supporto, in

termini di promozione delle vendite e di servizi post-vendita, specie di natura addestrativa e di sostegno logistico, data l'importanza che vari governi attribuiscono alle esportazioni non solo per l'economia nazionale, ma anche per l'efficienza delle forze Armate, per la politica di sicurezza, e per l'economicità e sviluppo della base industriale della difesa.

6.2. La normativa dei vari stati

a) Regolamentazione USA

La regolamentazione è estremamente rigorosa e si basa su vari leggi:

- International Security Assistance and Arms Export Control Act del 1976 e sua regolamentazione esecutiva contenuta nelle International Traffic in Arms Regulations (ITAR);

- Foreign Military Sales Act (1968), per le vendite da governo a governo, che rappresentano il 70% delle esportazioni USA e che sono effettuate con crediti a lunga scadenza spesso garantiti dal Pentagono con il sistema delle Foreign Military Sales;

- Foreign Assistance Act del 1961;

- Mutual Security Act (1954), per le vendite effettuate dalle compagnie private.

Le licenze di esportazione sono rilasciate dall'Office of Munitions Control del Dipartimento di Stato, ma sono delegate al Dipartimento della Difesa per le esportazioni ai paesi NATO, a quelli ANZUS e al Giappone, nonché per le parti di ricambio per tutti i paesi amici.

I casi controversi sono sottoposti a Comitati interministeriali, come l'Arms Export Control Board, che riunisce le varie Amministrazioni interessate (Dipartimento del Commercio Estero, di Stato, della Difesa e del Tesoro) ed eventualmente al National Security Council, che raccomanda al Presidente la decisione finale. La legge Humphrey del 1976 ("International Security Assistance and Arms Export Control Act") obbliga

l'Amministrazione a comunicare al Congresso, che può negarla entro 30 giorni, l'autorizzazione concessa per ogni esportazione di sistemi d'arma maggiori, di valore superiore ai 14 milioni di dollari o di ogni esportazione di materiale militare, d'importo superiore ai 50 milioni di dollari.

Questo ha creato notevolissime complicazioni non solo per la politica estera, ma anche per la stessa immagine degli Stati Uniti nel mondo. Le varie lobbies esistenti nel Congresso, ad esempio quella israeliana, hanno tenuto spesso comportamenti contraddittori, secondo propri interessi politici contingenti, anziché secondo interessi più generali coerenti con la politica estera statunitense. Basti pensare alla progettata vendita di caccia bombardieri e di missili Maveric all'Arabia Saudita. Dal canto suo l'Amministrazione ha talvolta seguito un atteggiamento alquanto disinvolto, come ad esempio nel caso Irangate.

Il Presidente deve indirizzare al Congresso un rapporto ogni 6 mesi sulle esportazioni effettuate e, annualmente, deve comunicare gli orientamenti dell'Amministrazione in materia di esportazioni di armamenti.

Esiste poi l'ACDA - Arms Control and Disarmament Agency - che effettua per il Governo e per il Congresso una valutazione dell'impatto delle esportazioni sulla sicurezza nazionale statunitense e sulla stabilità strategica internazionale. L'esistenza di un organismo indipendente di analisi delle conseguenze delle varie esportazioni appare una soluzione molto interessante. Infatti, i vincoli politici ad esportare armi non sono giustificati se non si effettua un'approfondita valutazione dell'effetto delle esportazioni di armamenti. Essa non può essere generica, ma deve esser contingente ed effettuata caso per caso, tenendo conto della specificità strategica della zona interessata.

In sostanza, l'attività dell'esecutivo è strettamente controllata dal potere legislativo, come tutti i settori ("micromanagement" militare del Congresso).

Per l'assistenza militare, che comporta anche esportazioni gratuite o la concessione di finanziamenti agevolati, esiste al Dipartimento della Difesa un'Agenzia (la DSAA = Defense Security Assistance Agency). Di fatto il peso della Difesa (a cui so-

no strettamente associate le industrie degli armamenti) nelle esportazioni di armamenti è determinante. Molto efficace è poi il controllo delle Dogane, dato il loro grado di specializzazione tecnologica. Nei primi anni '80 è stato fatto un enorme sforzo per porre le dogane in condizioni di controllare le esportazioni di tecnologie militarmente critiche, che potevano affluire nell'URSS rafforzandone il potenziale militare (Operation Exodus). Armamenti e tecnologie militarmente critiche sono in pratica controllati con le stesse modalità nell'ambito dell'Amministrazione, anche se la decisione finale sull'autorizzazione della esportazione degli armamenti fa capo al Dipartimento di Stato e per le tecnologie e attrezzature industriali a quello del Commercio. L'importanza di fatto del Dipartimento della Difesa è determinata, essendosi dotato di un'organizzazione molto più efficiente di quella degli altri dicasteri, specie nel campo del controllo delle tecnologie e facendo ad esso capo l'intera industria statunitense ad alta tecnologia.

b) Regolamentazione francese

Le autorizzazioni alle esportazioni sono rilasciate dal Primo Ministro previo parere della "Commissione Interministeriale per lo studio e l'esportazione dei materiali bellici". Essa fa capo al Segretariato Generale per la Difesa Nazionale, organismo esistente a livello di Presidenza del Consiglio dei Ministri. Non sono previste autorizzazioni per l'esportazione di parti di ricambio e per l'assemblaggio e la riparazione di mezzi a paesi con cui la Francia abbia accordi di cooperazione internazionale.

Il peso del Ministero della Difesa è determinante, non solo a scopi promozionali, ma anche in campo autorizzativo.

Le richieste di esportazione vanno indirizzate alla Direzione Generale degli Armamenti (DGA), in cui esiste una Direzione degli Affari Internazionali (DAI) destinata a promuovere ed a sostenere le esportazioni. Il Parlamento non può opporsi alle esportazioni decise dal Governo, anche se riceve un rapporto semestrale molto generico sulle esportazioni già effettuate. La documentazione relativa alla vendita di armi è generalmente

classificata.

Il supporto dello stato è molto forte, in quanto l'industria degli Armamenti viene considerata componente fondamentale dell'economia e della difesa nazionali. Vengono concessi crediti particolarmente agevolati, nonché supporti logistici e addestrativi da parte delle Forze Armate francesi (spesso gratuiti, a differenza di quanto avviene in Italia). È stata sviluppata una vera e propria rete mondiale specializzata a vendere armi. Essa fa capo alla DGA-DAI, e comprende centinaia di tecnici in tutto il mondo. Inoltre, la Francia si avvale ampiamente in Medio Oriente di specialisti civili e militari pakistani.

Alla DGA-DAI è data ampia discrezionalità, per delega della Commissione Interministeriale, in merito alle esportazioni di piccola rilevanza (non precisata) e per determinati Paesi (ad esempio NATO). Questo è permesso anche da un forte consenso dell'opinione pubblica nei riguardi della vendita di armamenti.

Ogni nuovo grosso contratto viene ampiamente reclamizzato come un successo nazionale (e come un successo politico del ministro che lo firma).

In pratica, la normativa francese è proiettata ad incentivare al massimo le esportazioni di armamenti, considerate dal governo e dall'opinione pubblica un fattore di potenza e di indipendenza nazionali, oltre che un "atout" per l'economia e per lo sviluppo tecnologico. Per questo è praticamente assente dall'organizzazione francese il principio dell'"opposizione di interessi" fra le istanze espresse dalle diverse Amministrazioni dello Stato. La DGA-DAI al tempo stesso incentiva il commercio e concorre ad autorizzarlo ed a controllarlo. Tale controllo però è effettuato in modo molto efficiente, anche per l'elevato livello di funzionalità di tutta l'Amministrazione francese e per disposizioni particolarmente severe previste in taluni settori chiave. Ad esempio, le imprese esportatrici sono tenute a versare alle dogane delle cauzioni, che possono recuperare solo quando consegnano il certificato d'uso o di destinazione finale, o il certificato di verifica di arrivo del materiale nel paese autorizzato.

Teoricamente la "dottrina" francese nell'esportazione di armamenti obbedisce a principi generali molto rigidi (non esportazioni di armi verso stati in conflitto o in potenziale conflitto). Nella pratica però subisce delle attenuazioni molto forti, che addirittura ne consentono il rovesciamento, ricorrendo alla distinzione fra armi offensive e difensive, che è del tutto retorica, od a principi astratti, quali il concorso francese all'indipendenza degli stati importatori dalle due superpotenze.

In pratica la Francia, volendo perseguire una politica di indipendenza nazionale e non potendo disporre di un'industria nazionale di armamenti convenzionali autonoma, che non fosse sostenuta da forti flussi esportativi, ha scelto deliberatamente ed ha perseguito con indubbia efficienza una politica di completo sostegno governativo alle esportazioni di armi, sfruttando ogni occasione e supportando, anche con gravi oneri finanziari per la collettività, l'opera degli operatori economici del settore, a cui spesso si è sostituito lo stesso Stato ricorrendo a visite del Presidente della Repubblica e del Primo Ministro (cosa fatta anche dalla Gran Bretagna).

c) Regolamentazione tedesca

La legge del 20/4/1961 era estremamente restrittiva ed escludeva esportazioni in "aree di tensione".

Tali criteri sono stati attenuati di fatto dalla legge del giugno 1971 e soprattutto da quella del 28/4/1982, in cui il concetto di "area di tensione", è stato attenuato da quello di "vitali interessi internazionali e di sicurezza della Germania", di cui evidentemente uno potrebbe consistere nell'efficienza dell'industria degli armamenti tedesca.

Di conseguenza, le restrizioni si sono molto attenuate. Le esportazioni di armamenti sono autorizzate da una commissione interministeriale composta dai ministri dell'Economia, della Difesa e degli Esteri, che fa capo al Cancelliere. I casi più controversi sono sottoposti al Consiglio Federale di Sicurezza, che comprende, oltre ai Ministeri prima indicati, anche quelli delle finanze e degli Interni. Le decisioni di quest'ultimo sono definitive e inappellabili. Il grado di informazione parlamentare è

alquanto ridotto e si limita ai casi in cui l'esportazione è collegata ad accordi di coproduzione con altri paesi. Di fatto la Germania Federale ha seguito finora una politica di "basso profilo", in accordo con la politica estera generale tedesca, quindi senza un sostegno alle esportazioni molto visibile da parte del Governo. Tuttavia negli ultimi anni è emersa una politica commercialmente più aggressiva, con l'espansione del mercato esportativo dell'area NATO ai paesi del Terzo Mondo (America del Sud, Africa, Medio Oriente).

La definizione tedesca di arma da guerra è poi molto ristretta rispetto a quella di altri paesi, come l'Italia. Ad esempio, i ponti da interruzione e da equipaggio, gli apparati di telecomunicazione ed i mezzi di trasporto non sono considerati armi. Di conseguenza, la valutazione delle esportazioni di armi tedesche è difficoltosa. Essa è indubbiamente di entità superiore a quella normalmente ammessa, anche perché i tedeschi tendono a minimizzarla (a differenza di quanto capita in Francia).

Inoltre, nella Repubblica Federale Tedesca non esistono praticamente limiti all'esportazione da parte di paesi coproduttori con la Germania di materiali che montino componenti tedesche. Tale disposizione, fatta per favorire le coproduzioni tedesche con la Francia e con l'Inghilterra, di fatto consente di aggirare molte delle disposizioni più restrittive della normativa esistente in Germania sull'esportazione di armamenti. In tal modo, elicotteri Bo 105, coprodotti in Spagna sono stati esportati all'Iran e carri TAM, fabbricati in Argentina, all'Iran e aerei Tornado all'Arabia Saudita. Tuttavia un atteggiamento più restrittivo è emerso nel caso della progettata vendita di aerei alla Giordania, molto verosimilmente per pressioni politiche israeliane o statunitensi.

d) Regolamentazione britannica

Le esportazioni d'armi sono autorizzate dal Ministro della Difesa che opera, anche se la legge non precisa come, nel quadro degli indirizzi fissati dal Governo.

La DESO (Defence Export Services Organization), esistente nell'ambito del Ministero della Difesa, provvede a coordinare

il concerto interministeriale necessario, a dare consigli alle imprese per il marketing, ad organizzare il supporto delle Forze Armate alle esportazioni e ad effettuare attività promozionali (mostre, dimostrazioni, ecc).

Le domande di licenza di esportazione sono indirizzate al Ministero del Commercio, che le autorizza previo parere di un Arms Working Party (copresieduto dal Ministero del Commercio e da quello degli Esteri, e di cui sono membri la Difesa e, qualora siano previsti crediti, il Tesoro). I casi più sensibili sono riferiti al Comitato per la Politica di Difesa e di oltremare (Defence and Overseas Policy Committee), che è presieduto dal Primo Ministro. Non è previsto alcun potere di veto e neppure l'informazione del Parlamento, poiché la documentazione relativa al commercio d'armamenti è protetta dal segreto di stato.

L'UK svolge un attivissimo sostegno alle vendite con un'assistenza tecnica sistematica da parte delle forze armate britanniche e con un coinvolgimento politico al massimo livello (come avviene in Francia).

Il quadro di informazione dell'opinione pubblica è estremamente ridotto, ma ciò non dà luogo ad inconvenienti, anche in relazione al prestigio di cui gode l'amministrazione britannica.

La normativa britannica è estremamente permissiva rispetto a quella degli altri stati, anche della stessa Francia, e nella prassi seguita negli anni '80 lo è di fatto divenuta sempre di più. La legge non impedisce l'esportazione di armi dalla Gran Bretagna anche a ditte o cittadini stranieri e non prevede esplicitamente la necessità di esibire certificati di uso finale. Generalmente, eccetto in casi particolarmente sensibili per la sicurezza occidentale, il Governo britannico lascia libera la riesportazione dei sistemi di provenienza britannica, ma chiede di essere semplicemente informato su dove vadano a finire.

Sulle 6000-7000 domande presentate ogni anno, solo il 3% vengono respinte, essenzialmente per motivi di sicurezza britannica. Il Sottosegretario della Difesa Pattie ha incitato gli Stati maggiori perché, nella definizione dei requisiti operativi e delle specifiche militari, ragionino anche in termini di possibi-

lità esportative. Esiste in Inghilterra un ampio convincimento che la stessa entità dei bilanci della difesa britannici, soprattutto nel settore della ricerca e dello sviluppo, sia subordinata nel futuro all'attivazione di forti correnti esportative di armi, che sfruttino appieno il livello tecnologico posseduto dall'industria britannica e al tempo stesso lo stimolino.

e) Normativa svedese

Le esportazioni di armamenti e anche la fornitura di servizi addestrativi e logistici sono trattati dall'Ispettorato Materiali da Guerra, esistente nel Dipartimento del Commercio del Ministero degli Affari Esteri. La presentazione delle richieste di esportazione è preceduta da un esame preliminare, fatto dallo stesso Ispettorato, e che è simile all'autorizzazione all'inizio delle trattative commerciali, prevista in Italia. Il Governo decide sulla base delle raccomandazioni fatte dall'Ispettorato, che peraltro, in caso di dubbio, sottopone la questione al "Comitato Consultivo per le Questioni dei materiali da Guerra", creato nel 1984 e che è interministeriale. Le decisioni meno importanti vengono prese dal Ministero del Commercio Estero. Di quelle più importanti è investito il Gabinetto.

La normativa svedese sul commercio delle armi è apparentemente molto restrittiva. Non possono essere esportate armi in stati coinvolti in conflitti, in stati che siano coinvolti in tensioni che possono portare ad un conflitto e in stati in cui esistano perturbazioni dell'ordine pubblico interno, che comportino l'impiego delle armi contro la parte della popolazione in rivolta.

Tuttavia la legislazione fa una distinzione fra armi a scopi difensivi e le altre, prevedendo per le prime un'attenuazione delle limitazioni all'export. La legge svedese sulle armi prevede comunque che le autorizzazioni vengano concesse caso per caso, anche in deroga a tali norme generali, e considera valido il certificato di uso finale per una durata solo di 5 anni (contro i 20 anni di durata media di vita operativa di un'arma). È quindi sempre legale una riesportazione di armi svedesi dopo un periodo di utilizzazione da parte dello stato importatore.

Di fatto, nonostante il moralismo di facciata, le esportazioni sono stimolate perché costituiscono premessa della vitalità dell'industria svedese degli armamenti e quindi dell'autonomia difensiva nazionale. Negli ultimi anni, infatti, le esportazioni di armi svedesi, nonostante gli eclatanti scandali scoppiati in taluni casi di evidenti illegalità (peraltro relativi solo a fatti del tutto marginali rispetto ad altri), hanno subito un notevole aumento, con riesportazioni effettuate per il tramite di stati "al di fuori di ogni sospetto", come l'Austria, la Jugoslavia e le due Germanie. La Svezia è ora il 9° esportatore mondiale di armi (SI-PRI YEARBOOK 1989, pp. 198-199) con un aumento delle esportazioni da una media di 100 milioni di dollari all'anno all'inizio degli anni '80, ad una di 500 milioni nel biennio 1987-88, di cui metà verso i paesi del Terzo Mondo.

f) Normativa austriaca

La normativa austriaca è formalmente restrittiva come quella svedese, salvo poi ad esserlo meno nella sua applicazione pratica, che mira a salvaguardare l'esistenza di un'efficiente base industriale della difesa. Di fatto l'Austria è il paese del mondo che maggiormente dipende dalle esportazioni di armamenti. Esse rappresentano infatti ben l'85% della produzione del settore.

Le restrizioni austriache si riferiscono unicamente agli armamenti, ma non alle licenze e ai macchinari necessari per costruirli, per i quali non è prevista neppure la richiesta di un certificato di uso finale. Le decisioni vengono prese caso per caso e non esiste una lista di paesi sotto embargo (cosa peraltro comune a tutti gli stati). Inoltre, anche se sono vietate dalla legge le esportazioni verso i paesi in conflitto non esiste una definizione legale di cosa sia un conflitto armato. Pertanto, ne vengono date le definizioni più differenti in sedi di autorizzazione all'export.

Nel 1982 è stata rifatta la regolamentazione. Essa prevede misure molto restrittive, anche nei confronti dei paesi che violino i diritti umani.

Tali restrizioni rimangono in pratica lettera morta, anche

per il fatto che un calo delle esportazioni inciderebbe gravemente su un settore vitale per la difesa austriaca.

g) Normativa svizzera

esistono norme generali molto restrittive (niente esportazioni in caso di conflitti o di tensioni o di violazioni di diritti umani), in accordo con la politica di neutralità svizzera.

Le autorizzazioni delle esportazioni sono rilasciate dal Dipartimento Militare Federale, che ne informa preventivamente il Dipartimento Politico, che a sua volta decide se sottoporle o no al Consiglio Federale.

I controlli sono molto severi, anche se sostanzialmente la Svizzera fa ampio ricorso alla riesportazione per il tramite di altri Paesi.

h) Unione Sovietica

L'URSS non pubblica nessuna statistica sulle esportazioni di armamenti. Le uniche fonti di documentazione al riguardo provengono dai paesi importatori o da valutazioni effettuate dalle agenzie informative specie americane. Non esiste neppure una norma legislativa pubblica in materia di esportazioni. Tutto è deciso dal governo, con un peso determinante del KGB e del Ministero della Difesa.

Secondo il SIPRI e l'ACDA l'URSS è il principale esportatore di armi nel mondo, specie nel Terzo Mondo, non solo per motivi egemonici, ma anche per il fatto che le esportazioni di armi costituiscono, dopo quelle di materie prime, la principale voce attiva del commercio estero sovietico, con ben il 18% del totale. Le esportazioni sovietiche si riferiscono spesso ad armamenti vecchi, rimessi in efficienza e talvolta ammodernati, che vengono ceduti agli stati del Terzo Mondo a condizioni finanziarie di favore se non donate. Secondo il SIPRI Yearbook 1983 (p. 302) l'URSS avrebbe esportato nel quinquennio 1977-81 le seguenti percentuali della sua produzione di armamenti

principali:

Tipo d'arma	produzione totale	esportazioni
	URSS	dall'URSS
Navi d'altura	55	32
Naviglio minore	260	181
Sommergibili	59	2
Carri armati/semoventi	16700	7050
Altri veicoli corazzati	25500	8640
Aerei da combattimento	6450	2520
Elicotteri	3750	915

Si tratta di una quota enorme. Essa però va ridimensionata alla luce della considerazione prima fatta sull'esportazione di armi dismessa dalle Forze Armate sovietiche. È un fatto che può celare una politica interna delle Forze Armate di rinnovare il parco materiali avvalendosi anche della spinta delle esportazioni e dell'apparato finanziario che esse danno al bilancio della difesa. Il 25-30% delle esportazioni sovietiche è diretto verso i Paesi del Patto di Varsavia. Il resto va al Terzo Mondo e viene utilizzarlo non solo per procurarsi valute convertibili di cui l'URSS ha un disperato bisogno, ma anche come mezzo di politica estera e talvolta per fini strategici. Secondo taluni esperti strategici questo potrebbe essere il caso della Libia, che dispone di un numero di carri armati superiore a quello della Francia e dell'Inghilterra messe assieme, e che potrebbero essere state semplicemente armi "preposizionate" nella zona ai fini di una strategia generale sovietica in Africa Settentrionale. Recentemente l'URSS ha attenuato di molto la sua tradizionale politica di restrizione alla concessione di licenze di produzione o all'esportazione di impianti. Questo è capitato ad esempio nel caso dell'India per il MIG 29.

I paesi satelliti hanno, rispetto all'URSS, uno spazio molto minore nel commercio mondiale di armi, di quanto lo abbiano i paesi europei occidentali nei riguardi degli Stati Uniti. Tuttavia la Cecoslovacchia ha esportato nel quinquennio 1984-88 più

armi dell'Italia (2673 milioni di \$ rispetto a 2638 milioni di \$ secondo il SIPRI), anche se prevalentemente all'interno del patto di Varsavia (nel Terzo mondo le esportazioni cecoslovacche sono la metà di quelle italiane).

6.2. Considerazioni complessive sulle regolamentazioni dei vari stati.

I vari stati occidentali pubblicano le loro normative ed i criteri generali delle politiche che adottano per l'esportazione di armamenti. I paesi dell'Est e quelli del Terzo Mondo sono molto riluttanti a fornire dei dati.

Generalmente le autorizzazioni vengono concesse da un Ministero ed i casi più delicati vengono decisi in Consiglio dei Ministri. Il grado d'informazione parlamentare varia da stato a stato, ma solo negli Stati Uniti le assemblee legislative hanno il potere di vietare un'esportazione. Nella Repubblica Federale Tedesca questo potere è limitato ai casi in cui l'esportazione sia associata ad una coproduzione internazionale e che essa comporti un onere per il bilancio dello Stato.

Gli stati applicano criteri restrittivi, di tipo sia qualitativo che quantitativo, ma nelle normative tali criteri non vengono definiti se non genericamente e si prestano ad interpretazioni contingenti, collegate ad interessi di politica estera e di sicurezza ed anche di politica economica ed industriale. Generalmente i Governi sostengono le esportazioni autorizzate per i positivi impatti che hanno sull'economia, sui bilanci della Difesa e sulla vitalità delle loro basi industriali della difesa. Quasi tutti gli stati prevedono delle agevolazioni finanziarie per sostenere le esportazioni ed esse sovente consistono in cessioni gratuite o a condizioni finanziarie estremamente favorevoli. Non esistono degli studi complessivi che considerino i crediti o gli accordi di baratto (ad esempio, petrolio contro armi) o comunque di "offset" connessi sempre più frequentemente con le singole esportazioni. Esiste al riguardo una grande differenza fra stato e stato e ciò desta particolari perplessità soprattutto per quanto

riguarda la Comunità Europea.

Completamente disomogenea fra i vari stati è la definizione di materiale di armamento. Taluni stati sono estremamente estensivi per essa; altri invece limitano il concetto di arma ai sistemi maggiori. Indubbiamente si tratta di un problema molto delicato e complesso, anche perché molti mezzi e materiali hanno impiego sia militare che civile (autocarri, elicotteri, aerei da trasporto, ponti da interruzione, mezzi per le telecomunicazioni, ecc.).

Anche la normativa sul controllo della destinazione e dell'uso finali varia enormemente. Questo rende particolarmente difficoltoso qualsiasi controllo internazionale. Poiché le possibilità di quest'ultimo dipendono dalla trasparenza dei dati, sarebbe opportuno che, pur salvaguardando la sovranità dei vari stati e la loro autonomia decisionale, si procedesse ad una omogeneizzazione delle normative in ambito Nazioni Unite.

Tutte le legislazioni prevedono delle limitazioni che hanno però spesso un valore solo retorico e dichiaratorio, mentre la realtà dei comportamenti concreti è molto diversa.

Si possono accennare al riguardo tre tipi di limitazioni più ricorrenti:

(a) limitazione delle esportazioni di armi a stati che abbiano preso l'iniziativa di un conflitto armato, a stati in guerra, a stati che conoscano tensioni e conflitti interni, o che violino i diritti umani. Queste limitazioni sono essenzialmente retoriche e dichiarative. Infatti, se fossero realmente adottate si dovrebbe ammettere che si possono effettuare esportazioni di armi solo verso gli stati che non ne hanno bisogno e che, comunque, quando ne avranno bisogno, verranno privati di ogni supporto per rendere utilizzabili tali armi (parti di ricambio, assistenza tecnica). Di fatto le cose non si svolgono in tale modo, anche per la concorrenza esistente fra i paesi esportatori;

(b) limitazione delle esportazioni alle armi difensive, con esclusione quindi di quelle offensive (la distinzione non ha contenuto concreto; le armi sono di per sé solo armi e divengono offensive e difensive a seconda dell'uso che se ne fa) e alle armi che servono alla difesa esterna e non alla repressione in-

terna (distinzione molto sottile operata dalla Francia nei confronti del Sud Africa e del Cile);

(c) limitazione delle esportazioni agli stati le cui spese militari superino un dato "plafond" rispetto alle spese sociali o a quelle per lo sviluppo economico. A parte l'interferenza nella sfera di sovranità propria di ciascuno stato che un simile approccio comporta, e che maschera un atteggiamento sostanzialmente neocolonialista, è estremamente difficile valutare la giustezza di quello che uno stato (cioè l'élite politica del potere) ritiene necessario per la propria sicurezza. D'altronde è praticamente impossibile valutare oggettivamente quali siano i bilanci militari di ciascuno stato e quali i loro impatti sulle possibilità di sviluppo economico e sociale. Ci si trova confrontati sostanzialmente a problematiche di natura politico-ideologica, estremamente difficili da regolamentare con un approccio generale, oggettivo e razionale.

Di fatto la regolamentazione sul commercio delle armi non può essere che generica e lasciar spazio a direttive contingenti da parte dei singoli Governi. Quello che è importante, e che è realizzabile, è attribuire al commercio internazionale delle armi una maggior trasparenza e pretendere che sia mantenuto sotto il controllo completo dei governi. Solo ciò renderebbe possibili accordi intergovernativi di limitazione qualitativa e quantitativa delle esportazioni di armamenti ed una valutazione multilaterale del loro impatto sulla conflittualità internazionale.

6.3. I tentativi di regolamentazione internazionale del commercio di armamenti

I diversi tentativi di regolamentazione internazionale del commercio delle armi sono sinora completamente falliti. La V e la VII Convenzione dell'AIA del 18 ottobre 1907 hanno codificato il regime del trasferimento di armamenti con particolare riguardo ai diritti e ai doveri degli stati neutri in caso di guerra, in terra o sul mare. Ma tali convenzioni non furono poi parificate. Dopo la 1^a guerra mondiale furono effettuati tentati-

vi più concreti da parte dei governi di porre sotto controllo il commercio delle armi fino ad allora effettuato direttamente dalle imprese, come per gli altri prodotti commerciali. Tali tentativi consideravano sempre due misure: limitazioni con accordi internazionali fra gli stati e pubblicazione dei dati sul commercio delle armi. Queste due misure furono previste sia nella Convenzione di Saint Germain del 1919 sia in quella di Ginevra del 1925, denominata "Convenzione sul Traffico delle Armi".

Nel 1965 e poi nel 1968 fu proposto all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite di registrare tutte le esportazioni di armi presso il Segretariato Generale dell'ONU. Ma i paesi importatori del Terzo Mondo furono estremamente critici nei riguardi di tale proposta. La consideravano infatti una misura di discriminazione ai loro danni.

Anche nella Terza Sezione Speciale sul Disarmo delle Nazioni Unite nel 1988, 30 paesi, tra cui gli USA e l'URSS, hanno sostenuto l'esigenza di un controllo internazionale sul commercio delle armi e l'adozione di misure restrittive. In particolare furono presentate tre proposte. La prima del Perù e della Colombia che richiede al Segretario Generale l'effettuazione di uno studio sul commercio sia ufficiale che clandestino di armi, al fine di individuare i criteri a cui informare misure internazionali di controllo. In secondo luogo, l'Italia ha chiesto l'effettuazione di uno studio analogo sui traffici illeciti di armamenti e sulle misure per prevenirli, proponendo anche l'effettuazione da parte delle Nazioni Unite di un monitoraggio basato sui dati di import ed export di armi, che dovrebbero essere forniti dai singoli stati. A quest'ultima proposta si è poi associata la Gran Bretagna e la Germania Federale, che hanno proposto l'adozione da parte di tutti gli stati membri di un registro di import e di export per tutte le transazioni di valore superiore ai 100.000 dollari e di una legislazione sul commercio delle armi che consideri anche la necessità di avere un credibile certificato di uso finale.

In mancanza di una regolamentazione generale sul commercio delle armi, resa ancora più difficile dal moltiplicarsi del nu-

mero dei paesi esportatori, nonché dal fatto che il commercio delle armi risponde sempre di più ad interessi economici invece che politici, si sono adottate delle regole settoriali di limitazione e di controllo, come nel caso delle tecnologie missilistiche, di quelle nucleari, delle armi chimiche e biologiche, o geografiche, come nel caso dell'America Latina e dell'Africa Subsahariana.

Le probabilità di una regolamentazione internazionale del commercio degli armamenti sono estremamente ridotte, anche per gli interessi politici e di sicurezza che vi sono coinvolti.

Sono rimasti senza effetti i colloqui fra USA e URSS del 1977-78 sul trasferimento degli armamenti convenzionali, nonché il documento Finale della Sessione Speciale dell'ONU sul disarmo del 1978, che auspicava consultazioni fra gli esportatori e importatori, e le proposte della Commissione Brandt di prevedere tasse speciali sul commercio degli armamenti, da versare ad un fondo internazionale.

Le prospettive di limitare la conflittualità del Terzo Mondo con un controllo delle esportazioni di armamenti sono praticamente nulle, sia per il moltiplicarsi del numero dei paesi esportatori, sia perché le industrie degli armamenti sorte nel Terzo Mondo sono sufficienti a sostenere conflitti di intensità minore, sia per la sovracapacità produttiva dell'industria mondiale degli armamenti e per i conseguenti enormi interessi, non solo di natura economica, ma soprattutto di carattere politico e strategico, che sono associati al commercio delle armi.

L'unica possibilità concreta di limitazione consiste in accordi di natura regionale, non tanto fra gli esportatori quanto fra gli importatori, del tipo di quello concluso nel 1974 con la dichiarazione di Ayacucho da otto stati del Sud America circa la loro rinuncia ad acquistare sistemi di armi offensivi dell'ultima generazione. È in effetti quanto pretende il Congresso degli Stati Uniti dall'ACDA (Arms Control and Disarmament Agency), che deve effettuare una valutazione dell'impatto delle esportazioni americane di armi sulla stabilità strategica delle aree a cui vengono dirette.

È da notare che una proposta simile è stata fatta sia in am-

bito CEE che del Consiglio di Europa, prevedendo che i dati comunicati dai vari stati vengono valutati e omogeneizzati da un organismo indipendente, come il SIPRI. Di fatto tali preoccupazioni sono tipiche di taluni paesi industrializzati ma non dei paesi esportatori del Terzo Mondo, che tendono ad occupare sempre maggiori spazi di mercato. La proposta di diminuire la propensione ad esportare, riducendo la sovracapacità produttiva del nord, contrasta con precisi interessi non solo economici, ma anche strategici e politici. Una conversione delle industrie di armamento, finanziata almeno parzialmente da una tassa internazionale sulle esportazioni di armamenti, come suggerito dalla Commissione Brandt, non appartiene al campo delle prospettive concrete.

È una semplice fuga dalla realtà. La predisposizione di un registro internazionale, invece, darebbe una maggiore trasparenza all'intero traffico d'armi e potrebbe consentire dei confronti fra i dati segnalati, utili anche ai singoli stati per una migliore applicazione delle loro legislazioni nazionali sul controllo delle destinazioni e degli usi finali delle armi di loro produzione. Essa consentirebbe poi un controllo dei traffici illeciti, della cui esigenza, si è fatta portavoce l'Italia nell'ambito delle nazioni Unite.

6.4. Una regolamentazione europea delle esportazioni di armamenti

L'articolo 233 del trattato istitutivo della Comunità Europea esclude il settore degli armamenti da quelli regolamentati dalle Comunità. Non esiste pertanto una regolamentazione del settore, a differenza di quanto capita per gli altri comparti produttivi. Ciò contrasta con la sempre maggiore importanza delle produzioni di armamenti europei e con i problemi che esse pongono nel settore delle esportazioni di armamenti. Uno stato che partecipi ad una collaborazione, che presenta interessanti prospettive di esportazione e che voglia imporre agli altri le proprie regole più restrittive nel settore, si troverebbe di fatto

escluso dalla collaborazione stessa.

Questa situazione di fatto ha allentato notevolmente in taluni casi (come in quello della vendita da parte della Gran Bretagna dei Tornado all'Arabia Saudita o della Francia degli Alpha Jet a numerosi stati del Terzo Mondo) la possibilità di controllo dei singoli stati coproduttori sull'esportazione dei loro prodotti. La tendenza generale è stata quella di applicare la normativa più liberale, superando in tal modo le difficoltà frapposte all'esportazione da parte di qualche stato.

È questo un problema che potrà essere adeguatamente risolto con una normativa valida per l'intera CEE per le esportazioni di armamenti, anche in riferimento all'importanza che queste ultime hanno per molti stati europei, come la Francia e la Gran Bretagna. Infatti, con l'eccezione della Germania, che esporta all'incirca il 10-15% della propria produzione di armi (anche se la sua quota sta rapidamente aumentando nonostante le resistenze politiche connesse con le preoccupazioni di alterare l'immagine di una Germania pacifica e non minacciosa, e pertanto riunificabile), gli altri paesi europei esportano dal 35 al 50% della loro produzione di armi;

Nell'Atto Unico Europeo si afferma che una cooperazione nella politica della sicurezza potrebbe contribuire in modo determinante allo sviluppo di un'identità europea nel campo della politica estera e che le parti contraenti si impegnano, da un lato, a coordinare più strettamente gli aspetti politici ed economici della sicurezza, e, dall'altro, sono determinate a mantenere le condizioni tecnologiche ed industriali indispensabili per la sicurezza comune europea.

È quindi necessario che qualsiasi regolamentazione nazionale delle esportazioni di armamenti (soprattutto le prassi da seguire per la loro applicazione concreta) realizzi una certa convergenza, in modo da evitare incongruenze o il determinarsi di condizioni che renderebbero impossibile un mercato comune della difesa in Europa. Se così fosse, sarebbero compromesse le stesse possibilità di una difesa europea più autonoma dell'attuale. In ogni caso taluni stati rischierebbero di essere emarginati dalla Comunità, in un settore che non riguarda solo gli ar-

mamenti, ma tutte le produzioni ad alta tecnologia.

Il rapporto Vredeling "Towards a Stronger Europe", commissionato nel 1986 dall'Independent European Programm Group (IEPG) per formulare proposte per rendere più competitiva l'industria europea degli armamenti, pone chiaramente in rilievo l'importanza centrale del problema delle esportazioni, da cui continuerà a dipendere ancora per lungo tempo l'efficienza, se non addirittura la sopravvivenza, dell'industria europea degli armamenti. Al pari della costituzione di un fondo comune per la ricerca scientifica e tecnologica a finalizzazione militare, della costituzione di un mercato unitario, fondendo i vari mercati nazionali ora strettamente protetti e compartimentati, e della definizione di uno statuto dell'impresa europea, occorre elaborare una normativa europea congiunta nel settore delle esportazioni di armamenti.

Tale esigenza è confermata dalla particolare sensibilità che l'opinione pubblica e le varie forze politiche dimostrano in vari paesi europei nei confronti del settore. Un contributo notevole al riguardo potrebbe essere dato dalla costituzione di una sorta di ACDA europea, che sia in condizioni di fornire una valutazione indipendente circa l'impatto sulla stabilità internazionale di una determinata esportazione di armi. Essa potrebbe servire anche da agenzia di monitoraggio indipendente, per esprimere pareri al Parlamento Europeo, alla Comunità ed ai singoli governi che lo richiedono, nonché per raccogliere ed elaborare i dati relativi al commercio degli armamenti d'interesse per l'Europa e per formulare proposte per un progressiva armonizzazione delle legislazioni e delle politiche dei singoli stati europei, compresi i settori della diversificazione o conversione delle industrie di armamenti.

È infatti chiaro - e ogni esperienza al riguardo lo dimostra molto chiaramente - che è del tutto impossibile prevedere delle regole di carattere generale, sia di carattere qualitativo che quantitativo, nei riguardi del commercio di armi. Pertanto il comportamento dei singoli stati deve adeguarsi ad apprezzamenti contingenti, con evidente discrezionalità a livello amministrativo, pur nel quadro di un indirizzo e di un controllo poli-

tico generale, che dall'ambito nazionale dovrebbero essere estesi a quello europeo.

6.5. Contenuti di una possibile regolamentazione internazionale sull'esportazione di armamenti.

a) Qualsiasi regolamentazione sulle esportazioni di armamenti dà in primo luogo una definizione di che cosa sia un'arma da guerra e riguarda poi due settori: le politiche e modalità di vendita e le modalità di consegna del materiale.

Tra le politiche vanno considerate le limitazioni o gli embarghi che, per essere efficaci, devono essere internazionali. Una limitazione o un embargo da parte di un solo paese non solo è inefficace, ma può avere effetti negativi sia di natura strategica che economica. Per il primo aspetto, vale, ad esempio, il caso della vendita di cacciabombardieri all'Arabia Saudita. Il veto del Congresso, dovuto a preoccupazioni circa la sicurezza di Israele, ha dato luogo all'acquisto di Tornado, che non sono sottoposti alle misure di limitazione di schieramento, che sarebbero state adottate per gli F 15E. D'altro canto, il collegamento degli aiuti allo sviluppo di un paese alla clausola della non-importazione d'armi dal solo stato donatore, dà al paese ricevente un aumento di disponibilità finanziarie, che potrebbero essere utilizzate in modo più o meno indiretto per l'acquisto di armi da un paese terzo, forse anche concorrente di quello che concede gli aiuti allo sviluppo. In sostanza il problema non può essere affrontato in termini ideologici e generali, ma solo caso per caso, con un ragionevole realismo.

b) La definizione di un'arma da guerra non è univoca. In realtà è una cosa molto difficile e forse addirittura impossibile. Lo aveva già notato la Società delle Nazioni, allorché organizzò a Ginevra nel 1925 una conferenza sul commercio mondiale delle armi. Infatti, le forze armate utilizzano materiali in uso nella vita civile, come autocarri, elicotteri, mezzi di lavoro in terra, ponti da equipaggio e da interruzione, radar per il con-

trollo del traffico aereo e così via. Inoltre il progresso tecnologico fa sì che determinate tecnologie, come quelle laser o come quelle per il trivellamento, siano comuni ai due settori. Nell'impossibilità di dare una definizione giuridica di che cosa si intende per arma da guerra, le legislazioni vigenti ricorrono ad una loro elencazione, che però varia in misura notevole da stato a stato. La Germania Federale considera armi da guerra solamente le armi in senso proprio. La Francia, che segue anche a livello dichiarativo una politica di promozione delle esportazioni di armamenti, ne dà un'elencazione molto più estesa, così come è quella statunitense. Altri distinguono fra armi leggere e armi pesanti, fra armi letali e mezzi bellici non letali; fra armi offensive e armi difensive, utilizzando poi nella pratica tali sottili distinzioni per adottare politiche di fatto meno restrittive di quanto previsto dalla normativa.

Una regolamentazione internazionale del commercio delle armi dovrebbe assumere alla base un'elencazione molto restrittiva (cioè limitata alle armi da guerra in senso proprio), sia per rendere più praticabile il controllo, sia per non interferire dannosamente sull'intero commercio internazionale di prodotti ad utilizzazione sia militare che civile.

c) Per quanto riguarda le modalità di vendita le clausole generali di un "contratto tipo" di esportazioni di armamenti riguardano i seguenti punti che rappresentano una garanzia per lo stato esportatore:

1) autorizzazione all'esportazione, che in taluni casi, come in quello italiano, è preceduta dall'autorizzazione all'inizio di trattative commerciali in vista della conclusione di un contratto. Queste ultime specificano il livello a cui possono essere forniti dati riservati sulle caratteristiche tecniche ed operative dell'arma che si intende esportare. L'autorizzazione all'inizio di trattative commerciali è connessa sostanzialmente con motivi di opportunità politica o militare. Gli armamenti non sono infatti delle merci come le altre e hanno implicazioni politiche, specie per quanto riguarda i rapporti con gli altri stati potenzialmente avversari di quello importatore;

b) clausola di non riesportazione. È il cosiddetto certificato di uso finale, con cui lo stato esportatore si garantisce che gli armamenti fornito non vengano dirottati ad altri stati.

Talvolta la clausola di non riesportazione o di non cessione a terzi ha una durata limitata (nel caso svedese di cinque anni). Successivamente lo stato importatore ha piena disponibilità dell'armamento acquistato. È questo uno degli aspetti più controversi, anche per la pratica impossibilità degli stati esportatori di controllare il rispetto di tale clausola (senza ingerenze che verrebbero considerate indebite nella politica interna dello stato importatore) e, in secondo luogo, dopo che sia stata accertata una diversa destinazione, di adottare sanzioni veramente efficaci e che non abbiano un effetto "boomerang", nei riguardi dei rapporti politici con lo stato importatore inadempiente agli impegni assunti.

In sostanza, la clausola di uso finale limita i diritti dell'acquirente alla libera disponibilità del bene acquistato e gli impone degli obblighi permanenti o temporanei;

3) clausola di destinazione propria: ad esempio lo stato fornitore può pretendere che gli armamenti che fornisce vengano utilizzati solo all'interno del territorio o solo per la difesa esterna dello stato importatore e non per operazioni di mantenimento dell'ordine pubblico, o per operazioni esterne, ecc.. Anche tale clausola trova notevolissime difficoltà di applicazione pratica. Lo si è visto nel caso dei Mirage che la Libia dislocò nel 1973 in Egitto, contravvenendo alla clausola contrattuale che prescriveva di non impiegarli nel conflitto arabo-israeliano, senza che la Francia potesse far nulla;

4) clausola di non riproduzione, di mantenimento delle informazioni segrete e, nel caso di licenze di produzione o di trasferimento di componenti o di know-how tecnologico, di subordinazione di ogni esportazione verso terzi alla preventiva autorizzazione dello stato cedente. Generalmente tali misure fanno parte non dei singoli contratti di vendita, ma di accordi generali fra gli stati, contenute in lettere di intenti o in "memorandum of understanding" (MOU). La loro importanza sta aumentando con l'aumento degli accordi di offset, avvenuto negli

anni '80, anche con gli stati del Terzo Mondo;

5) clausola di controllo sulla destinazione propria degli armamenti forniti, effettuato da appositi organismi di controllo dello stato esportatore.

Generalmente queste clausole vengono rifiutate dagli stati acquirenti, in quanto lesive della loro sovranità. Sono invece associate a forme di aiuti militari come quelli forniti dagli USA all'inizio degli anni cinquanta a vari paesi europei nel quadro del piano di aiuti militari (MAP), in cui i materiali forniti venivano ceduti solo in affitto, rimanendo di proprietà e sotto il controllo degli Stati Uniti. È una limitazione accettabile solo nel quadro di assistenza militare.

d) Oltre a queste clausole che tutelano i diritti dell'esportatore, un regime internazionale di controllo sulle esportazioni di armi deve considerare che nei contratti esistono sempre misure che salvaguardano i diritti dell'importatore.

Una prima riguarda le clausole di garanzia sul completamento del contratto e sulla fornitura di parti di ricambio, di munizionamento e così via. Una seconda riguarda l'evoluzione della configurazione del sistema d'arma nel corso della sua vita operativa. Questa clausola sta divenendo sempre più importante da quando, almeno per le armi più complesse, si è passati dalla "filosofia del sistema" completo a quello "della componente", anche in relazione al fatto che il progresso della tecnologia dei sensori, dei sistemi di comando e di controllo e delle componenti da combattimento è molto più veloce di quello delle piattaforme. Generalmente l'acquirente cerca di tutelarsi con una garanzia di continuità della fornitura, ancorché non sempre gli stati esportatori siano disponibili a ridurre eccessivamente la loro discrezionalità nei confronti delle decisioni da prendere nel futuro. Di fatto, nelle attuali difficilissime condizioni di mercato, in cui la sovrapproduzione e la competizione fra gli esportatori ha enormemente accresciuto il peso degli importatori, tali clausole sono sempre più accettate, almeno implicitamente. Anche se non dà all'importatore una possibilità di rivalsa giuridica, l'interruzione del flusso di parti di ricambio e mu-

nizioni in caso di necessità, diminuisce enormemente l'affidabilità di un fornitore, penalizzandolo di fatto in misura determinante sul mercato. È per questo che qualsiasi misura d'embargo o di restrizione, soprattutto dopo che una fornitura è stata iniziata, dovrebbe essere decisa solo dopo un'attenta valutazione di tutte le conseguenze che ne potrebbero derivare, non solo nel breve periodo ma anche a più lungo termine.

Una regolamentazione internazionale potrebbe contribuire a ridurre l'impatto negativo di tali limitazione contingenti per gli esportatori e far meglio accettare agli importatori le pressioni e le ingerenze di paesi terzi nella loro sfera di autonomia, che la cosa di fatto comporta. Non vi è tuttavia da sottacere la delicatezza del particolare problema ed il fatto che si avranno forti resistenze da parte degli Stati del Terzo Mondo importatori di armamenti, che vedranno sicuramente in tale regolamentazione una diminuzione della loro autonomia.

e) Un quarto aspetto di un'auspicabile regolamentazione internazionale sul commercio degli armamenti riguarda le modalità di trasporto e di consegna. Una regolamentazione di tali settori permetterebbe di aumentare l'intera trasparenza di tali traffici e di combattere il fenomeno del mercato grigio e nero.

Un fatto che è balzato recentemente all'attenzione dell'opinione pubblica è il non rispetto della destinazione geografica delle esportazioni di armamenti. Tale violazione avviene normalmente con la complicità dei responsabili governativi del paese formalmente importatore e spesso con quella delle imprese esportatrici. Talvolta la cosa avviene in forma indiretta, formalmente legale. Le importazioni servono a sostituire armamenti già in possesso di uno stato, che vengono a loro volta esportati senza che nessuno possa opporvisi. È per questo che ogni esportazione di armamenti, qualora effettivamente gli stati intendessero sottoporre il settore ad un efficace controllo, dovrebbe essere esaminata sotto il profilo globale, valutandone l'impatto sulla sicurezza e la stabilità strategica, avvalendosi pertanto di un istituto specializzato come l'ACDA, incaricato di fornire al Governo ed al Congresso degli Stati Uniti aggior-

nati elementi di valutazione per ogni transazione principale di armamenti.

È questa l'unica forma efficace di controllo degli effetti delle esportazioni di armamenti. Le sanzioni che possono essere prese a carico di uno Stato che violi gli accordi presi nel settore sono praticamente prive di efficacia. Le uniche misure possibili sono un'adeguata verifica dell'impatto delle esportazioni prima che vengano effettuate, nonché limitazioni concordate regionalmente fra i vari stati importatori per limitare i loro armamenti e non determinare condizioni di instabilità. Casi classici di violazione di tale regola per aggirare vincoli legislativi speciali furono quelli fatti nel 1965 per gli R86K, che stava dismettendo la Germania, che li aveva acquistati dal Canada e dagli USA. Il governo tedesco vendette gli aerei ad una società tedesca (la Merex AG90), da cui furono acquistati, con regolare dichiarazione di uso finale, da parte dell'Iran e dell'Italia. Gli aerei andarono poi a finire rispettivamente in Pakistan e in India, allora embargati dai due paesi nordamericani, che degli aerei erano stati i produttori. Quando le triangolazioni sono fatte a livello statale, come di solito avviene, non vi è pratica misura per opporvisi. Non si possono, ad esempio, rompere le relazioni diplomatiche con la Spagna o con il Brasile, perché hanno effettuato delle riesportazioni senza chiedere l'autorizzazione del paese produttore.

Comunque una regolamentazione internazionale che fissi l'adozione generalizzata del certificato di destinazione e di quello di uso finale, nonché un sistema di segnalazione di tutte le operazioni di import ed export d'armamenti, che eccedano un dato "ceiling" (ad esempio 100.000 o 500.000 dollari), da parte degli stati sia importatori che esportatori, potrebbero contribuire grandemente ad un controllo internazionale dell'intero traffico di armi e ad una sua maggiore trasparenza, per contenere i traffici illeciti e consentire agli stessi singoli stati una più efficace applicazione della loro regolamentazione nazionale.

Le disponibilità di un organismo internazionale indipendente, che riceva ed elabori tali dati e che sia in condizioni di ef-

fettuare a livelli dei vari fori internazionali (Parlamento Europeo, CEE/CPE, ONU, ecc) valutazioni puntuali sull'impatto politico-strategico del trasferimento di sistemi d'arma maggiori, nonché un accertamento del rispetto da parte di singoli stati delle regole concordate in ambito multilaterale, costituirebbero le premesse di un ragionevole controllo dei traffici di armi. Tale istituto potrebbe avere una sede centrale (ad esempio Stoccolma) e varie sedi distaccate nelle singole aree regionali (ad esempio presso l'OUA, l'OSA, ecc.).

Non c'è tuttavia da sottacere che la piena efficacia di tale sistema di limitazioni e di controlli internazionali presuppone un grado di collaborazione e di fiducia fra gli stati ben più elevato di quello esistente nell'attuale sistema internazionale.

ESPORTAZIONI DI ARMAMENTI E NORMATIVA ITALIANA

7.1 Le esportazioni italiane di armamenti

a) Le esportazioni italiane di armamenti crebbero in modo consistente dal 1971 al 1983, raggiungendo il 4% circa delle esportazioni mondiali con l'Italia che occupava il rango di 4° o 6° esportatore mondiale a seconda che si considerino i dati ACDA o quelli SIPRI.

A partire da tale periodo si è avuto un netto declino, per cui le esportazioni di armi italiane sono crollate in pochi anni ad un quarto e l'Italia è passata al rango del dodicesimo-tredicesimo posto mondiale come esportatore.

b) Secondo il SIPRI le esportazioni italiane di sistemi d'arma maggiori nel decennio 1977-1986 sono state le seguenti (in milioni di \$ 1985):

1977	294	1982	1346
1978	323	1983	970
1979	975	1984	811
1980	653	1985	539
1981	1332	1986	324

Tale declino è confermato anche dai dati pubblicati dall'ACDA (in dollari costanti 1984 - tra parentesi i dollari correnti)

che si riferiscono alle intere esportazioni di armamenti e non solo ai sistemi d'arma maggiori:

1977	606	(380)	1982	1100	(1186)
1978	1184	(800)	1983	1200	(1240)
1979	957	(700)	1984	1100	(1100)
1980	904	(725)	1985	943	(975)
1981	1268	(1100)	1986	253	(250)

Sempre secondo l'ACDA le esportazioni di armamenti, sul totale delle esportazioni italiane sono ammontate nel periodo 1977-1986, rispettivamente a 0,8%; 1,4%, 1%, 0,9%, 1,5%, 1,5%, 1,6%, 1,5%, 1,2%, e 0,3% delle esportazioni globali.

c) L'Italia sta perdendo rapidamente terreno per un complesso di motivi. Intanto per le restrizioni di carattere politico nei confronti di taluni dei principali importatori (Iran, Irak, Siria e Libia). Poi, per la drastica diminuzione dei bilanci militari di talune delle aree cui si indirizzava tradizionalmente l'esportazione italiana di armamenti, cioè l'Africa e l'America Latina nel quinquennio 1979-1983 ne avevano assorbito oltre il 50%.

Le esportazioni italiane nel quinquennio 1979-83 si sono distribuite come segue (da elaborazione di M. Nones su dati ACDA):

Per aree economiche e Politico-militari

	Paesi Industrializzati	Paesi NIC	Paesi in v. dis.	OPEC	CEE	NATO
Italia	2,9	7,6	89,5	52,8	3,1	6,8
Europa	8,7	7,6	83,7	44,3	6,8	12,3

Per aree geografiche

	Africa	Asia	America Latina	Medio Oriente	Europa	Nord America
Italia	31,9	9,1	23,4	27,0	8,2	0,4
Europa	17,5	10	12,6	45,8	11,4	2,7

1) Per categorie di armi	1971-75	1976-80	1981-85
— aerei e elicotteri	83%	40%	21%
— corazzate e artiglieria	5%	7%	11%
— radar e sistemi di guida	8%	4%	7%
— missili	4%	9%	11%
— navi	—	40%	50%

2) Per aree di destinazione

— America Latina	22%	40%	41%
— Africa	56%	38%	25%
— Estremo Oriente e Oceania	3%	1%	1%
— Asia Meridionale	4%	8%	6%
— Medio Oriente	15%	13%	14%

3) Per maggiori importatori (tra parentesi la percentuale)

	1971-75	1976-80	1981-85
— ordine di importanza 1	N. Africa (30)	Perù (23)	Venez. (25)
— ordine di importanza 2	Iran (18)	Libia (20)	Libia (21)
— ordine di importanza 3	Brasile (17)	Iran (12)	Iraq (15)
— ordine di importanza 4	Venezuela (7)	Venez. (11)	Ecuador (8)
— ordine di importanza 5	Zambia (7)	Tailand. (6)	Perù (8)
— ordine di importanza 6	Libia (6)	Somalia (5)	Tailand. (5)
— ordine di importanza 7	Argentina (3)	Brasile (4)	Nigeria (4)
— ordine di importanza 8	Marocco (3)	Argent. (3)	Egitto (3)
— ordine di importanza 9	Filippine (3)	Tunisia (3)	Argent. (2)
— ordine di importanza 10	India (1)	Egitto (2)	Somalia (1)
Totale % dei 10 sul totale	95%	90%	92%

Questi dati, basati su quelli SIPRI, vanno considerati solo approssimati e come indicatori di tendenza, anziché aventi valore assolutamente probante.

d) La debole presenza italiana nei paesi industrializzati e anche nel Medio Oriente, unici Mercati che hanno "retto" alla depressione occorsa al mercato delle armi degli ultimi anni, ha costituito un fattore di notevole vulnerabilità per le esportazio-

ni italiane. Inoltre lo scarso livello tecnologico e la troppo elevata dipendenza da licenze straniere, che condizionavano l'esportazione a specifiche autorizzazioni da parte del paese cedente (soprattutto dagli Stati Uniti), hanno rappresentato elementi che hanno ostacolato la conclusione di nuovi grossi accordi. Infine, l'Italia si è trovata stretta da un lato dalla grande concorrenza degli altri paesi europei, che potevano avvalersi di un ampio sostegno governativo a livello sia promozionale che creditizio, e dall'altro dalla concorrenza dei nuovi esportatori di armamenti, che hanno occupato in molti casi degli spazi del tradizionale mercato italiano. Pertanto in tre anni, secondo i dati SIPRI, l'Italia è passata dal 4° al 13° posto degli esportatori mondiali di armamenti, superata oltre che dalla Gran Bretagna, dalla Germania e dalla Cina. Molto verosimilmente già nel 1987 le importazioni italiane di armi (che ammontano a qualche centinaio di milioni di \$ all'anno) hanno pareggiato le esportazioni.

e) La situazione si presenta quindi molto critica e non potrà migliorare se non con una ristrutturazione completa del settore. L'industria italiana ha, con la consueta dinamicità, cercato di adeguarsi costituendo "joint ventures" con paesi del Terzo Mondo; con un aumento del livello tecnologico delle produzioni; con un maggiore spazio concesso alle coproduzioni con altri paesi dell'Occidente. Comunque non è pensabile che, senza una radicale ristrutturazione dell'industria italiana degli armamenti e con un maggiore sostegno governativo alle esportazioni, la situazione possa migliorare.

Evidentemente uno dei fattori che frena questo pur indispensabile miglioramento è rappresentato dalle perplessità che si hanno sulla nuova normativa delle esportazioni che si teme eccessivamente restrittiva. In tale caso si paralizzerebbe completamente il settore, rendendo inutile ogni ristrutturazione. È questo un classico caso in cui la normativa rappresenta uno strumento necessario essenziale di politica industriale, rispetto alla "non-politica" seguita finora. Sarebbe particolarmente interessante valutare che cosa significhi la progressiva scomparsa

dell'Italia dal mercato internazionale degli armamenti e quali ne siano i riflessi sull'autonomia politico-strategica-nazionale, sulle capacità difensive e sui bilanci militari. Uno studio al riguardo potrebbe essere affidato ad un gruppo di esperti indipendente, e che soprattutto non temano di dire le cose come stanno, anche se ciò può contrastare con gli "slogan" di moda e dispiacere a qualche ideologo.

7.2 La normativa italiana sull'esportazione di armamenti

a) Generalità

La normativa italiana nel commercio delle armi è atipica, non tanto per il contenuto, cioè per le procedure autorizzative ed i controlli che comporta, quanto per la forma. Non è infatti attualmente regolamentata per legge, ma con disposizioni amministrative. Il fatto che tali disposizioni amministrative siano coperte da una classifica di segretezza, che non esistano dati ufficiali (necessariamente aggregati, poiché la pubblicità data alle singole transazioni specie con paesi del Terzo Mondo penalizzerebbe eccessivamente le nostre esportazioni) ha aumentato i sospetti dell'opinione pubblica e delle forze politiche nei riguardi del settore e dell'operato dell'Amministrazione.

Inoltre l'elenco dei materiali di armamento è contenuto nella tabella export. Tutti i materiali che possono essere impegnati a scopi bellici, nonché le tecnologie specifiche impiegate per la loro produzione e le attrezzature e macchinari particolari per produrle, sono comprese negli elenchi considerati nella tabella export del Ministero del Commercio con l'Estero (materiali senza asterisco) che riprende anche l'"Ammunition" e l'"Industrial" e la "Nuclear" List del CoCom. Essi sono sottoposti alle medesime procedure delle armi da guerra in senso proprio del termine, compreso il parere del Comitato Interministeriale consultivo del Ministero del Commercio con l'Estero, di cui si parlerà in seguito.

Tuttavia i materiali non considerabili armi da guerra in senso proprio fanno eccezione: non sono infatti sottoposti all'ob-

bligo dell'autorizzazione preventiva all'inizio delle trattative commerciali (questo è logico: in caso contrario per vendere un tornio tridimensionale a controllo numerico ad un paese europeo occorrerebbe chiedere l'autorizzazione della Difesa. Sarebbe come militarizzare l'intero commercio estero). Sono pure esentate da tale obbligo le componenti e le armi comuni da sparo.

b) L'attuale normativa

In Italia l'esportazione, e il transito delle armi da guerra sono regolamentati con decreti della Presidenza del Consiglio e Interministeriali, a cui si attengono i funzionari designati dai rispettivi Ministeri che li rappresentano nel Comitato Speciale Consultivo del Ministero del Commercio Estero.

Di volta in volta, i Ministri impartiscono ai loro rappresentanti delle disposizioni particolari che regolamentano casi specifici. Ad esempio, quando il consiglio dei Ministri smise nel giugno 1984 di ridurre le esportazioni di armi all'Iran e all'Iraq, i pareri dei rappresentanti dei ministri furono sottoposti a specifica autorizzazione ministeriale "caso per caso". Un'altra direttiva fu emanata sempre nel 1984 per applicare in modo integrale per le componenti le disposizioni CoCom, che distinguono fra i paesi a cui siano richiesti il Certificato Internazionale di Importazione e quelli per cui è prescritta la richiesta del Certificato di Uso Finale.

L'importazione a sua volta è regolata dalla legge sulle armi e da disposizioni del Ministero dell'Interno. La decisione finale di procedere o no all'esportazione è assunta da un'autorità politica, cioè dal Ministero del Commercio Estero, che concede l'autorizzazione all'esportazione, sulla cui base il Ministro delle Finanze rilascia la licenza di esportazione.

Il controllo pubblico si esercita in due momenti svolti in due fasi e con due procedure distinte, come esplicitato nel Libro Bianco della Difesa 1985:

1) la prima fase è quella della autorizzazione all'inizio delle trattative commerciali. Essa è concessa, su delega del Ministero della Difesa, dallo Stato Maggiore, sentito il Ministero degli

Esteri, gli Stati Maggiori di Forza Armata, la Segreteria Generale della Difesa ed i Servizi Informazione militare. Il suo scopo è di accertare la congruenza dell'esportazione con gli indirizzi generali di politica estera (generalmente vengono date direttive a cui si attiene in particolare il Comitato interno al Ministero degli Esteri, che esamina le varie autorizzazioni e che è presieduto da un Sottosegretario di Stato delegato in materia) e di natura strategico-operativa (che possono consigliare di non vendere determinati armamenti per non diffondere le caratteristiche o di degradare particolari caratteristiche tecniche o di imporre limitazioni quantitative o del know-how tecnologico fornito con l'esportazione) o attinenti alla sicurezza militare con speciale riferimento alla stabilità strategica delle aree in cui vengono esportate armi italiane;

2) una volta ottenuta l'autorizzazione all'inizio delle trattative commerciali, la ditta esportatrice può procedere alla stipula di bozze di contratti con lo stato importatore. Dell'avvenuta concessione dell'autorizzazione di procedere a trattative commerciali viene data comunicazione a tutti i Ministeri comunque interessati, nonché alle rappresentanze diplomatiche italiane. Con gli stati con cui esistono particolari accordi quadro di collaborazione nel campo degli armamenti e della sicurezza (Memorandum of Understanding, o Accordi di intesa) le autorizzazioni concesse fanno esplicito riferimento a tali accordi;

3) La seconda fase del processo autorizzativo riguarda l'autorizzazione all'esportazione. Essa viene concessa dal Ministro del Commercio con l'Estero, sentito il parere del Comitato Speciale Interministeriale. L'autorizzazione all'esportazione costituisce premessa per la concessione della licenza di esportazione, nonché per l'autorizzazione che le autorità di pubblica sicurezza danno alla movimentazione di materiali di armamento sul territorio nazionale. Il Comitato Speciale ("Comitato per l'esame delle questioni attinenti alle esportazioni di materiale e di prodotti speciali") è stato istituito con Decreto Interministeriale il 24 Marzo 1975 (Decreto mantenuto tuttora riservato, così come sono riservati i nominativi dei funzionari designati dalle singole amministrazioni che ne fanno parte) ed è compe-

tente a pronunciarsi non solo in merito alle armi da guerra, ma anche per i prodotti e le tecnologie considerati militarmente critici e sottoposti a controllo internazionale nell'ambito del Comitato di coordinamento (Cocom) fra i paesi NATO, il Giappone e l'Australia, esistente a Parigi in una "dependance" dell'Ambasciata degli Stati Uniti. Al riguardo il Comitato attiva le procedure previste dagli accordi internazionali in merito all'autorizzazione all'esportazioni di merci e tecnologie sottoposti a limitazioni o ad embarghi.

Le funzioni di tale Comitato sono essenziali, per fornire al Ministero del Commercio con l'Esteri il punto di vista delle varie amministrazioni sull'opportunità di effettuare un'esportazione di armamenti. Il Comitato esprime i suoi pareri positivi solo all'unanimità e i suoi verbali sono stati trasmessi al Ministero del Commercio con l'Esteri, perché ne tenga conto nelle sue decisioni. I pareri del Comitato sono validi con la presenza di due terzi dei membri ordinari o dei loro rappresentanti. È evidente che in caso di esportazioni particolarmente delicate, il Ministero del Commercio con l'Esteri può restituire il parere al Comitato, perché vengano sentiti anche i membri assenti. Molto frequentemente i rappresentanti esprimono una riserva, per ricevere disposizioni dai rispettivi Ministri. In tal caso il parere viene successivamente espresso dal rappresentante o direttamente dal Ministro interessato al Ministro del Commercio con l'Esteri. Quando anche solo uno dei numerosi componenti del Comitato esprime il parere contrario, il parere del Comitato è negativo. Il Ministro del Commercio con l'Esteri si attiene sempre al parere contrario del Comitato. Quando invece il parere è favorevole, il Ministro del Commercio con l'Esteri concede o no l'autorizzazione esclusivamente in riferimento a considerazioni circa la validità economica e al rischio finanziario dell'operazione.

4) Per le forze NATO stanziati in Italia così come per quelle in esercitazione temporanea e per le importazioni e le esportazioni di materiali effettuate da o per conto delle forze armate nazionali o NATO, o per le esportazioni ed importazioni temporanee per mostre, dimostrazioni, ecc., si applicano di-

sposizioni particolari. Queste ultime sono standardizzate in ambito NATO e sono in pratica delle regole applicative delle norme dei trattati di Londra del 1951 e convenzioni successive. La concessione dell'autorizzazione da parte del Ministro del Commercio con l'Estero viene subordinata in tal caso al rilascio da parte del Ministero della Difesa di apposita certificazione. Ad esempio, quando un reparto italiano si reca in esercitazione all'estero con le proprie armi si dà luogo ad un certificato di esportazione temporanea e di reimportazione definitiva senza ricorrere alle procedure autorizzative, che per motivi burocratici richiederebbero molto tempo, che vengono adottate per le altre esportazioni. Del pari il materiale per le forze NATO stanziato in Italia viene importato temporaneamente nel nostro paese (così come lo è lo stato anche il materiale ceduto negli anni '50 dagli U.S.A. a titolo di aiuti militari, ma rimasto di proprietà statunitense), per poi essere esportato definitivamente, previo accertamento della sua destinazione finale, al termine del suo impiego presso le forze NATO o nazionali.

5) Una caratteristica positiva dell'attuale normativa ai fini del controllo e della trasparenza delle attività connesse con la concessione di autorizzazioni, è quello che ad ogni stadio si realizza il principio della "contrapposizione di interessi" fra le diverse amministrazioni e anche all'interno di esse. A differenza di quanto capita in Francia o in Inghilterra, le autorizzazioni non vengono concesse dagli organismi preposti alla promozione e al sostegno delle esportazioni, che tra l'altro in Italia sono inesistenti o poco efficaci. Ad esempio, nell'ambito del Ministero della Difesa, è stato delegato alla concessione delle autorizzazioni all'inizio delle trattative commerciali lo Stato Maggiore della Difesa, istituzionalmente più sensibile ai problemi di politica militare e di sicurezza nazionale, anziché l'Ufficio del Segretario Generale, che ha anche compiti di politica e quindi di promozione industriale. Inoltre, il Comitato Speciale Consultivo del Ministro del Commercio con l'Estero è presieduto da un diplomatico di elevato livello, anziché da un funzionario, ad esempio dal Ministro dell'Industria.

7.3 Le nuove proposte legislative e disposizioni sul commercio delle armi.

1) Le nuove proposte legislative sulla regolamentazione del commercio di materiali di armamenti sono una conseguenza non solo delle polemiche sollevate sulle esportazioni italiane di armamenti, che nel nostro paese hanno avuto connotazioni particolarmente ideologiche anche per la frattura orizzontale che si è determinata al riguardo nell'ambito un po' di tutti i partiti, ma anche per la mancanza di una chiara regolamentazione legislativa e la sensazione che tale commercio potesse celare enormi illeciti, quali lo scambio armi-droga. Ha contribuito al riguardo anche l'incertezza delle forze politiche e industriali che hanno spesso tenuto comportamenti contraddittori e che hanno fornito i dati più disparati, provocando grossi disorientamenti e perplessità. Particolarmente sentita è l'esigenza di un controllo politico sul commercio delle armi, anche per la diffusa sensazione che l'attuale normativa conceda troppa discrezionalità all'Amministrazione. Tale fatto peraltro non va esagerato. Infatti la decisione finale su ogni esportazione spetta al Ministro del Commercio con l'Estero.

Inoltre, nell'ambito del Ministero degli Esteri esiste un apposito comitato presieduto da un Sottosegretario di Stato all'uopo delegato. Infine, i funzionari che concorrono alla formazione delle decisioni riguardanti l'autorizzazione sia all'inizio delle trattative che alle esportazioni, richiedono sempre nei casi dubbi una decisione da parte dei rispettivi Ministri. Che le decisioni possano essere prese, anziché da funzionari dello Stato, da un corpo politico o con un sistema assembleare è assolutamente da escludere. Nel caso migliore si trasporrebbero nel settore le medesime modalità di funzionamento e di efficienza delle USL. Nonostante le numerose iniziative giudiziarie assunte nel particolare settore e la messa a disposizione dei magistrati di tutto il materiale illustrativo delle decisioni prese, il fatto che nessun funzionario facente parte degli organi autorizzativi sia mai stato perseguito penalmente costituisce dimostrazione che il sistema è trasparente e che le cose non siano svol-

te poi molto male.

Questo evidentemente non significa che l'Italia non sia stata interessata da fenomeni di transiti clandestini o di esportazioni non autorizzate. Ma la cosa è praticamente incontrollabile, per le piccole quantità di armamenti leggeri o di munizionamento o di parti di ricambio. Per queste ultime, è poi spesso difficile distinguere quelle destinate alle armi da quelle relative ad altri materiali. Si tratta però di fenomeni tutto sommato marginali. Il caso classico al riguardo è costituito dal cosiddetto "Talamone-gate" che ha avuto origine allorquando sulla base aerea di Grosseto furono visti intercettori F-104 e casse di parti di ricambio con la dicitura "da inviare in Iran", senza tener conto che Iran è un acronimo della catena logistica aeronautica, avendo per significato "Inspection and reparay as necessary". Comunque, anche la regolamentazione più rigida non avrebbe praticamente rilevanza su questi fenomeni al quanto marginali. Molto verosimilmente, a somiglianza di quanto capitò con il proibizionismo negli Stati Uniti o con tassazioni troppo elevate, finirebbe per incentivare commerci illegali e comportamenti illeciti, provocando il collasso delle industrie di armamenti maggiori che sono più controllabili e che sono meno portate a violare gli indirizzi generali di politica estera e di sicurezza nazionale. È quanto ha messo in rilievo il SIPRI Yearbook del 1987, soprattutto in riferimento al rifornimento di armi e di munizioni al conflitto fra Iran e Iraq, che nell'assenza di coerenti e realistiche politiche dei governi era diventato una vera e propria "manna" per il traffico clandestino ed illegale di armi.

Peraltro, il Ministro della Difesa, di concerto con gli altri ministri interessati, presentò il 24 maggio 1985 un disegno di legge che regolamentava l'intera materia (Atto 2911 della Camera dei Deputati). Esso ha subito una sorte travagliata, anche se costituisce la base del "testo unico" attualmente in esame alle Commissioni Esteri e Difesa della camera dei Deputati.

2) A seguito delle polemiche scoppiate alla fine del 1986 in merito al commercio italiano di armamenti (ed in particolare al "Talamone-gate"), il Ministro del Commercio con l'Estero

emanava il 4 dicembre un decreto ministeriale "disciplina relativa al rilascio delle autorizzazioni alle esportazioni e al transito di materiale di armamento". Esso fu assai dibattuto, dette luogo a notevoli difficoltà interpretative e bloccò praticamente l'attività del Comitato Speciale Consultivo. A talune eccessive disposizioni interne si cercò di porre rimedio con interpretazioni di carattere esplicativo che, tuttavia, non sono state in grado di normalizzare la situazione. A parte gli oneri di documentazione che le nuove disposizioni comportano e ad alcune misure indubbiamente efficaci per il controllo dei mezzi di spedizione per evitare triangolazioni, esso chiedeva ai funzionari del Comitato Speciale di esprimere un parere sull'affidabilità dell'autorità politica o amministrativa del paese importatore, che firmava il certificato internazionale di importazione o il certificato di uso finale. Mentre è chiaramente possibile esprimersi sull'autenticità della firma e sulla reale competenza della autorità che la appone di controllare l'esportazione, non si può realisticamente esprimere un giudizio di affidabilità su un Ministro o un Capo di Stato Maggiore o un Direttore Generale di un paese amico, né effettuare previsioni affidabili sul fatto che non muterà in futuro la politica estera del paese importatore.

Queste difficoltà hanno praticamente bloccato la concessione delle autorizzazioni al livello di funzionari, senza che subentrasse un'azione dei responsabili politici, evidentemente preoccupati dalla delicatezza delle reazioni che qualsiasi misura di sbocco delle esportazioni avrebbe avuto sull'opinione pubblica.

È per questo che, anche in relazione all'esperienza acquistata in cinque mesi di applicazione del decreto 4 dicembre 1986, e alle indicazioni scaturite dalla discussione parlamentare sulla legge sul commercio delle armi, il Ministro del Commercio con l'Estero, approntava nel 1987 un nuovo decreto sottoposto questa volta alla concertazione interministeriale, ma mai pubblicato e neppure inviato alla registrazione della Corte dei Conti. Tale nuovo decreto semplificava taluni adempimenti burocratici particolarmente gravosi e talvolta impossibili da attuare da parte delle ditte esportatrici, in particolare quello di fornire

per ogni richiesta di autorizzazione tutta la documentazione relativa alle esportazioni di armamenti effettuate nel triennio precedente, nonché talune formalità sulla certificazione di destinazione e di uso finale, impraticabili in molti casi da parte degli stati del Terzo Mondo. Venivano superati anche due punti che avevano provocato difficoltà applicative del decreto del 4 dicembre 1986. In particolare, il Comitato Speciale non doveva più pronunciarsi sull'affidabilità del certificato di uso finale, ma solo sull'autenticità della firma delle autorità governative del paese imprenditore. Un giudizio di affidabilità è praticamente impossibile per la massa dei paesi, non solo del Terzo Mondo. In esse le operazioni di triangolazioni sono spesso incontrollabili e possono derivare da un mutamento della politica estera dello stato importatore, ben difficilmente preventivabile. E neppure si può pretendere che una commissione di funzionari esprima un parere sull'affidabilità di responsabili politici di stati esteri. Non lo si potrebbe fare neppure al livello politico.

In secondo luogo venivano sottratte alla regolamentazione generale le operazioni effettuate per conto del Ministero della Difesa e di altre forze armate della NATO. Per esse si ritornava al regime precedente, analogo a quello adottato dagli altri paesi europei, che sono i nostri maggiori partners in imprese di coproduzione internazionale di armamenti.

Infatti, l'applicazione molto rigida del decreto del dicembre 1986 aveva pesantemente inciso sulla regolarità delle forniture italiane in grossi contratti collaborativi internazionali in ambito europeo e NATO, sulla stessa movimentazione di materiali per la partecipazione a mostre o in possesso di forze armate alleate permanentemente dislocate nel territorio italiano o che vi svolgevano esercitazioni.

Le disposizioni modificative non entrarono però in vigore, per cui di fatto la concessione delle autorizzazioni è stata fortemente rallentata o quanto meno ha subito dei ritardi incompatibili con le esigenze del mercato mondiale del settore.

Per sbloccare la situazione è stata emanata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel novembre 1989 una circolare che si prefigge di rendere operabile il sistema, tenendo conto degli

orientamenti espressi in una discussione parlamentare sulla nuova legge sul commercio degli armamenti.

È ancora prematuro esprimersi sull'efficacia delle nuove disposizioni, dato anche il naturale ritardo in cui esse divengono operanti, considerando anche le caratteristiche della burocrazia italiana.

3) Il nuovo testo unico in corso di approvazione al parlamento allinea la normativa italiana delle esportazioni di armamenti con quella delle altre nazioni.

Il primo articolo, precisa i criteri generali da seguire nel commercio di armamenti in particolare prescrivendo che:

- ogni esportazione verso paesi in conflitto armato viene decisa dal Consiglio dei Ministri, previo parere delle Camere;

- sono vietate esportazioni di armamenti verso i paesi responsabili di accertate violazioni dei diritti umani;

- sono vietate esportazioni di armamenti verso i paesi che destinino al loro bilancio militare risorse eccedenti le esigenze di difesa (verso tali paesi dovranno essere sospesi anche gli aiuti previsti dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49, eccetto gli aiuti alle popolazioni in caso di disastri o di calamità naturali);

L'articolo 2 riporta l'elenco dei mezzi da considerare materiali di armamento e l'art. 3 prescrive l'istituzione di un registro nazionale delle imprese che possono operare nel settore, precisando che i loro responsabili, oltre che cittadini italiani, possono essere anche cittadini stranieri di stati legati all'Italia da un trattato di collaborazione giudiziaria. Il registro viene tenuto presso il Ministero della Difesa da una commissione presieduta da un magistrato.

L'art. 4 prescrive la presentazione entro il 31 marzo di ogni anno, di una relazione analitica da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri sul commercio degli armamenti effettuato l'anno precedente.

L'art. 5 prescrive l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del Comitato Interministeriale per gli scambi di materiali di armamento per la difesa (CISD), che formula gli indirizzi e le direttive generali e che sovrintende all'attività degli organi preposti all'applicazione della legge. L'art. 6 rego-

lamenta l'esistenza del Comitato Consultivo operante nell'ambito del Ministero degli Esteri, anzichè del Commercio estero, mentre l'art. 7 prescrive la costituzione nell'ambito della Presidenza del Consiglio di un ufficio di coordinamento della produzione di materiali di armamento, in cui molto singolarmente si parla di riconversione a produzioni civili, ma non delle esigenze della difesa nazionale.

L'art. 8 prescrive che non venga più concessa un'autorizzazione all'inizio delle trattative commerciali, ma solo l'eventuale divieto alle stesse, da formulare entro 60 giorni dalla comunicazione, e che questo è di responsabilità del Ministro degli Affari Esteri, d'intesa con quello della Difesa. Per i paesi Nato e per quelli con cui esistono intese intergovernative, la comunicazione va fatta al Ministero della Difesa che può, entro 30 giorni, disporre condizioni e limitazioni, ma teoricamente non potrebbe vietarle, anche se può sempre bloccarle successivamente in sede di autorizzazione all'esportazione. Si stabilisce così una politica differenziata fra gli stati NATO o comunque alleati e gli altri. Questo doppio binario è sicuramente logico.

Negli articoli successivi sono regolamentate le procedure ed i meccanismi per il rilascio delle autorizzazioni all'esportazione, che facilitano comunque il commercio con i paesi alleati e con quelli con i quali esistono appositi accordi permanenti. Infine, viene prevista la possibilità del CISD di compilare elenchi di paesi verso i quali adottare misure cautelative.

In sostanza si tratta di una normativa molto organica, allineata con quella dei principali stati, anche se non prevede esplicitamente, a differenza di questi ultimi, i criteri, modalità e limiti entro cui effettuare la necessaria azione promozionale e di sostegno delle esportazioni di armamenti da parte della Difesa.

4) Si dovrebbe in pratica istituire un'agenzia di analisi strategica del tipo dell'ACDA americana, che agisca in ambito nazionale, o meglio, ancora, avvalersi di un istituto internazionale specializzato in analisi delle spese militari ed in politica di sicurezza e di difesa. Questa seconda soluzione appare preferibile in vista dell'auspicabile omogenizzazione in ambito CEE

delle normative e delle politiche di esportazione di armamenti. Tale agenzia potrebbe essere istituita dalla stessa CEE o, come aveva suggerito a suo tempo il Ministro degli Esteri Genscher potrebbe essere rappresentata dal SIPRI, anche in riferimento alla sua pluriennale esperienza di analisi di bilanci militari ed alla sua disponibilità di una delle più complete banche mondiali specializzate nel particolare settore.

BILANCI MILITARI: DEFINIZIONE, PROBLEMI DI CALCOLO E DI CONSIDERAZIONE DELLE SPESE MILITARI NEGLI ACCORDI INTERNAZIONALI.

8.1 Il concetto di spesa militare.

a) L'onere che gli stati sopportano per la loro sicurezza è spesso espresso dal rapporto fra il bilancio militare e il PIL. Esso, pur essendo indubbiamente uno degli indicatori più significativi dello sforzo militare di un paese, non rappresenta l'intera realtà, anche perché molte spese per la difesa interna ed esterna dello Stato non sono comprese nei bilanci dei Ministeri della Difesa. In essi invece sono incluse le spese finalizzate ad altri scopi, quale la protezione civile, il controllo del traffico aereo e così via.

Inoltre, non è possibile calcolare dall'entità dei bilanci le capacità militare di un stato. Gli "input" finanziari, che tra l'altro sono spesso conosciuti solo imperfettamente, andrebbero tradotti in "output" tecnici (numero e qualità dei mezzi e del personale) e questi ultimi andrebbero a loro volta trasformati in "output" operativi, strategici e politici. L'operazione è praticamente impossibile da fare, anche se evidentemente esiste una correlazione diretta fra le risorse finanziarie impiegate per le Forze Armate e le capacità militari di uno stato.

Tuttavia basti pensare alla differenza di un miliardo di dollari speso in forze convenzionali o in armi nucleari per rendersi

conto dell'intraducibilità diretta di un dato di bilancio in una capacità strategica. Basti anche pensare che, secondo i dati dell'ACDA (Arms Control and Disarmament Agency) e del SIPRI (Stokholm International Peace Research Institute), dal 1950 al 1980 la percentuale di spese militari mondiali è scesa dal 9% al 5,5% del PIL (ora è risalita al 6,1% in relazione al riarmo della prima Amministrazione Reagan), mentre sicuramente la stabilità mondiale non è migliorata.

Il settore militare assorbe una grande quantità di risorse, valutate a 1016 miliardi di dollari nel 1987. Esse sono superiori alle spese per la sanità e l'istruzione nei paesi in via di sviluppo, come dimostra la tabella 8.1. che riporta i vari tipi di spesa in rapporto al totale delle spese pubbliche.

Tab. 8.1.: Rapporto tra diversi tipi di spesa pubblica

Regioni	spese militari/ spese pubbliche		spese di sanità/ spese pubbliche		spese d'istruzione/ spese pubbliche	
	1970	1980	1970	1980	1970	1980
Mondo	34	22	10,5	12	24	22
NATO	19	14	12	22	21	24
P.to di Varsavia	53	39	11	10	18	17
Paesi in via di sviluppo	31	22	6	5	17	15

Fonti: ONU e ACDA

b) I bilanci della difesa non possono mettere in evidenza altri costi diretti ed indiretti necessari per il mantenimento della macchina militare, quali i costi economici e sociali della coscrizione obbligatoria, quelli dell'occupazione dei suoli o della loro minore disponibilità in conseguenza di servitù militari, e quelli indiretti derivanti all'economia dall'assorbimento di risorse rare, come quelle rappresentate da scienziati e tecnici e così via.

Tra le spese militari occorrerebbe calcolare anche quelle effettuate per consentire una rapida mobilitazione industriale in caso di necessità, le spese sostenute per la costituzione di scor-

te di materie prime strategiche o quelle per l'embargo di tecnologie ad utilizzazione civile e militare, nonché, oltre le spese di assistenza militare, gli aiuti allo sviluppo che abbiano finalità di stabilizzazione strategica, politica e sociale.

Problemi particolari sono rappresentati dalle difficoltà di includere nelle spese militari delle spese per la difesa civile e di quelle per le forze paramilitari di polizia.

Una delle principali difficoltà per una valutazione esaustiva delle spese militari risiede proprio in quella di distinguere fra settore civile e settore militare. Le soluzioni che si possono individuare al riguardo non sono univoche e danno sempre luogo a contestazioni.

c) Occorre anche fare una distinzione molto netta nell'ambito dei bilanci militari fra le spese di investimento e quelle di funzionamento. esse hanno effetti del tutto diversi, specie in termini temporali (ma anche sotto il profilo delle ricadute economiche). Le spese di investimento hanno effetti cumulativi che esistono per tutta la durata in cui un sistema d'arma rimane in servizio e, se finanziate con prestiti interni o esteri, scaricano l'onere delle spese della difesa sulle generazioni future.

Quelle di funzionamento, come quelle per l'addestramento operativo e per il personale, esauriscono i loro effetti nel momento stesso in cui vengono effettuate.

d) Una delle difficoltà maggiori per una valutazione delle spese militari consiste nell'incompletezza delle informazioni disponibili su di esse. Gioca al riguardo la riservatezza con cui molti stati circondano la realtà dei loro bilanci della difesa e la loro disponibilità di sistemi d'arma e di materiali militari. Ciò non accade solo per motivi di segretezza nei riguardi di possibili avversari, ma anche per ragioni politiche interne, che possono consigliare i responsabili degli stati di sottacere o di mascherare particolari aspetti dei bilanci militari. Gli esperti valutano che il peso dei bilanci "sommersi" possa giungere anche al 50-60% dell'entità dei bilanci palesi. Basti ricordare che recentemente l'URSS è passata a riconoscere d'aver un bilancio

di 77 miliardi di rubli, rispetto ai 23 dichiarati l'anno prima. Anche i costi reali delle armi costituiscono un segreto di stato, anche perché il loro prezzo di vendita sul mercato internazionale varia enormemente a seconda del paese importatore.

A queste difficoltà soggettive si uniscono delle difficoltà oggettive, dovute alle differenze fra le contabilità nazionali, alla non convertibilità di molte monete, alla differenza dei costi del personale e all'incidenza dell'inflazione militare che rende difficile l'elaborazione di indici significativi. Inoltre, per i paesi ad economia pianificata che fissano i prezzi senza alcun riferimento ai costi reali, ben difficilmente si possono effettuare delle valutazioni affidabili. Sono difficoltà in cui si sono imbattuti i vari gruppi di esperti incaricati dall'ONU di effettuare un confronto fra bilanci militari. Lo scopo di tale esercizio era sia di considerarli come parametri significativi per gli accordi di disarmo, sia di creare le premesse per rendere praticabili i progetti ricorrenti di costituire un fondo internazionale per lo sviluppo, alimentato dalle risorse finanziarie recuperate con il disarmo o comunque da una specie di tassa sulle spese militari.

e) Le difficoltà di composizione dei bilanci aumentano enormemente quando siano finalizzati a valutare l'equità del contributo di paesi membri di un'alleanza alla sicurezza collettiva. Tale contributo evidentemente non può essere valutato solo in termini assoluti (eguali percentuali rispetto al PIL "pro-capite"), ma richiede calcoli e valutazioni molto più sofisticate, che tengano conto dell'effettiva capacità di contribuzione di ciascun stato. Il problema è in un certo senso analogo a quello che viene affrontato per stabilire il contributo che ogni paese deve dare alle organizzazioni internazionali.

Valutazioni analoghe sono anche effettuate per determinare le aliquote di tassazione diretta progressiva del reddito delle persone fisiche, cioè per determinare la cosiddetta giustizia fiscale.

8.2 Gli studi effettuati in ambito Nazioni Unite sulla compara-

bilità dei bilanci militari.

a) Le Nazioni Unite hanno effettuato successivi studi intesi ad individuare le modalità con cui conferire trasparenza ai bilanci militari sia al fine di utilizzarli nei negoziati sul disarmo, sia di tassare le spese militari per alimentare un fondo per lo sviluppo dei paesi più poveri.

Data la difficoltà di pervenire ad una valutazione globale di tutti i fattori che intervengono negli oneri sostenuti per la difesa, si decise sin dall'inizio di limitarsi a considerare le spese militari nel senso proprio del termine, cioè quelle che figurano nei bilanci della difesa, trascurando le potenzialità militari reali di uno stato, che sono strettamente dipendenti dalla sua potenza economica.

Evidentemente questa limitazione lascia aperti ancora numerosi problemi come quello di considerare o no le pensioni e le forze paramilitari di polizia, ma ha permesso di sviluppare uno schema di contabilizzazione internazionale delle spese militari, che considera questi settori: personale, approvvigionamento, spese di mantenimento e di addestramento, d'infrastruttura e ricerca e sviluppo.

Tale schema si basa su tre criteri fondamentali:

— non bisogna richiedere le informazioni che gli stati non sono effettivamente in condizioni di dare, tenendo conto che taluni non dispongono delle informazioni necessarie e che altri non intendono rendere pubbliche;

— le informazioni da richiedere agli stati non devono entrare eccessivamente nei dettagli, anche se la struttura generale dei bilanci militari e della politica di spesa devono emergere chiaramente dai dati forniti;

— le informazioni fornite devono essere verificabili. In caso contrario sarebbero del tutto inoperanti ai fini sia di accordi di disarmo sia di contribuzioni ad un fondo internazionale per lo sviluppo;

b) Sotto il profilo logico, una valutazione più completa degli oneri militari di uno stato dovrebbe considerare quattro concetti aggregati:

— le spese militari vere e proprie, tenendo conto del costo reale e non solo di quello di bilancio del personale (per considerare la diversità di tipo di reclutamento, volontario o obbligatorio) e del regime differente di tassazione (in Italia ad esempio i mezzi aerei e navali non sono assoggettati all'IVA, mentre gli armamenti terrestri lo sono);

— la produzione di difesa nazionale che comprende, oltre alle spese militari vere e proprie: quelle per le forze paramilitari, per la difesa civile, per le predisposizioni della mobilitazione industriale e per lo stoccaggio di materiali strategici, e quelle di assistenza militare;

— il potenziale militare nazionale, che comprende: la produzione di difesa nazionale, le capacità di mobilitazione e soprattutto il patrimonio delle Forze Armate, non solo in termini di materiali, mezzi e scorte, ma anche di formazione degli uomini alle armi (capitalizzazione sull'elemento umano);

— per effettuare confronti è necessario elaborare sui deflatori di spesa militare e delle "Military Purchases Power Parities" (PPPs); tale impresa è fattibile solo con una completa collaborazione degli stati;

— qualora si riuscisse ad elaborare deflatori e PPPs si sarebbero determinate le premesse per futuri negoziati sulla riduzione dei bilanci, ma occorrerebbe mettere in opera un sistema di verifiche, la cui affidabilità dipenderà in modo determinante dal grado di reciproca fiducia e di cooperazione fra gli stati.

Sulla base di tali conclusioni il gruppo raccomandò all'Assemblea Generale che:

— il sistema di segnalazione (reporting) dei bilanci militari dovrebbe continuare, anche se non si potrà raggiungere una completa omogeneità;

— il Segretario Generale dovrebbe essere incaricato di elaborare con un gruppo di esperti e con la cooperazione volontaria degli stati i deflatori di spesa ed i PPPs;

— l'Assemblea Generale dovrebbe raccomandare agli stati di partecipare a tale esercizio, ponendo in rilievo l'importanza che il suo successo avrebbe per i futuri negoziati sul disarmo.

I rapporti presentati nel 1985 all'Assemblea della Nazioni

Unite non furono però ritenuti del tutto soddisfacenti, come mettono in rilievo gli atti della "Conferenza internazionale sulla relazione fra disarmo e sviluppo", tenuta a New York il 24 agosto - 11 settembre 1987, nel cui documento finale si parla in termini molto sfumati del problema.

Maggior spessore sembrano avere le proposte formulate (o meglio riformulate dato che si tratta di iniziative ricorrenti) dall'URSS nella conferenza CFE di Vienna, circa l'inizio di una trattativa "a 23" volta alla riduzione delle spese militari. Tale proposta non è stata però accolta, almeno finora, dagli occidentali.

Sembra esistere in proposito la possibilità di un'iniziativa italiana, almeno nel quadro dell'accordo pentagonale (quadrangolare + Cecoslovacchia), da iniziare eventualmente a livello solo informale, con la costituzione di un gruppo di esperti economici e strategici. Successivamente l'iniziativa potrebbe essere estesa a tutti i paesi partecipanti alle CFE prima, e alla CSCE in un secondo tempo.

8.3. L'inserimento di trattative sui bilanci militari nei negoziati sul disarmo.

a) È evidente la logica di tale inserimento per garantire la futura stabilità convenzionale in Europa. Se si riducono le forze senza ridurre i bilanci, anziché realizzare una stabilità reciproca, si trasformerebbe la corsa agli armamenti da quantitativa in qualitativa.

L'inclusione delle riduzioni dei bilanci nei negoziati sul disarmo non è mai stata sperimentata concretamente, per le numerose difficoltà politiche e pratiche che comporta. Tuttavia l'interesse che presenta, anche ai fini della stabilità convenzionale in Europa, sembra imporre l'approfondimento del problema. Solo con una parallela riduzione dei bilanci della difesa è infatti possibile consolidare nel tempo la stabilità, garantendo che le risorse risparmiate in un settore della spesa militare non vengano dirottate ad altri settori sempre militari. A tali fini è

evidente che occorre un'analisi molto precisa dei bilanci militari ed il collegamento di misure di riduzione o di "tetti" finanziari da non superare, con gli altri accordi sulla riduzione delle forze e dei sistemi d'arma. I due approcci da seguire negli accordi di disarmo sono complementari, ma non sostitutivi l'uno dell'altro.

È evidente che un inserimento di tale parametro nei negoziati di Vienna potrebbe essere estremamente utile anche per sbloccare il problema nell'ambito delle Nazioni Unite, in vista dell'eventuale istituzione di un fondo internazionale di disarmo per lo sviluppo, che presenta, evidentemente difficoltà, di natura diversa, come si vedrà in altra parte della ricerca.

b) Qualsiasi iniziativa di riduzione dei bilanci militari deve affrontare tre ordini di problemi differenti:

— la prima categoria di problemi consiste nella definizione di cosa occorre considerare nel settore militare, per definire le spese che vanno incluse nei negoziati. Ciò coinvolge delicati aspetti non solo tecnici, data la difformità dei sistemi di contabilità nazionale, ma anche politici, dato che gli stati possono essere restii a pubblicare nel dettaglio informazioni delicate, ad esempio in merito alle forze paramilitari;

— la seconda categoria di problemi da affrontare è quella del confronto fra spese militari. Il problema è reso complicato dal fatto che gli indici di inflazione militare sono diversi a seconda dei vari paesi. La loro disponibilità è però indispensabile, per qualsiasi valutazione.

Occorre infatti confrontare le spese militari a prezzi costanti, date le differenze temporali in cui esse avvengono. Parallelo a questo problema è quello, praticamente irrisolto in ambito ONU, di elaborare degli indici di parità di potere d'acquisto (PPPs), senza i quali i confronti perderebbero quasi completamente di significato;

— La terza categoria di problemi si riferisce alle verifiche di eventuali accordi sulla limitazione dei bilanci militari.

Senza affidabili sistemi di verifica essi sarebbero impossibili. Tali problemi non si possono risolvere con il semplice ac-

cesso ai dati anche molto disaggregati dei bilanci militari dei vari paesi. Occorre trasformarli in prezzi costanti, non in modo indifferenziato, ma riferendoli alle specifiche categorie di spesa. Ad esempio un aumento o una diminuzione degli stipendi del personale ha un diretto effetto sull'entità dei bilanci, ma nessuna ricaduta sulle capacità militari reali. Anche sovvenzioni pubbliche alle industrie degli armamenti, con fondi extrabilancio, diminuiscono apparentemente le spese militari, ma non hanno alcun significato concreto.

Quindi il problema delle verifiche è molto più complicato di quello di provvedere semplicemente alla massima trasparenza delle spese militari e comporta l'accesso ai meccanismi interni di programmazione e di gestione di tali spese.

8.4. La definizione delle spese militari

a) Il sistema di "reporting" dei dati di bilancio messo a punto dagli esperti delle Nazioni Unite costituisce un ottimo riferimento.

Le categorie (suddivisioni per Forza Armata) e le sottocategorie (suddivisione per tipo di spesa) considerate in tale sistema sono in linea di principio accettabili e consentono un adeguato livello di disaggregazione.

La sua semplice utilizzazione sulle trattative di Vienna potrebbe conferire maggior trasparenza ai bilanci, accrescendo quindi la fiducia reciproca.

b) Per la stessa ammissione degli esperti delle Nazioni Unite taluni punti presentano numerose incertezze, che vanno risolte nel corso di trattative "ad hoc":

— forze paramilitari: andrebbero considerate con gli stessi criteri previsti dalla NATO, anche se il Patto di Varsavia ha finora rifiutato di considerarle oggetto di possibili negoziati. È chiaro che la futura stabilità sarà influenzata in modo non rilevante dalla possibilità di attribuire capacità operative militari alle forze paramilitari;

— pensioni: non dovrebbero essere considerate, anche per-

ché gli accordi sul disarmo dovrebbero comportare anche il precongедamento di parte del personale militare e civile in servizio nelle Forze Armate, la cui riduzione andrebbe "premiata" defalcando i relativi costi dei bilanci militari;

— ricerca scientifica di base (compresa attività spaziale): non è di solito finanziata dai bilanci della difesa, ma alcune ricerche per la loro diretta applicabilità in campo militare andrebbero considerate. Si tratta di decidere come farlo;

— potenziamento di infrastrutture civili, come quella delle comunicazioni stradali e ferroviarie, degli aeroporti, delle telecomunicazioni, ecc: dovrebbe essere valutato il modo di considerare i costi qualora esso influisca direttamente sulle capacità militari di un paese;

— sussidi alle industrie per la difesa, sia nel campo dell'innovazione tecnologica sia su quello della conversione e ristrutturazione degli impianti: la loro valutazione implica una conoscenza di dettaglio di tutti i finanziamenti pubblici nel settore industriale e dell'innovazione scientifica e tecnologica;

— servizi rimborsati svolti dalle forze armate a favore della comunità civile: i rimborsi permettono l'assorbimento di parte dei costi di esercizio e si traducono quindi in finanziamenti indiretti alle Forze Armate;

— "stock" di materie prime strategiche e di materiali militari, compresi tassi di utilizzo o di obsolescenza: sono dati correlati direttamente connessi con il potenziale militare;

— "royalties" relative ad esportazioni di armamenti o introiti versati ai bilanci della difesa, derivanti dalla vendita di materiali e mezzi in dotazione;

— spese per l'assistenza militare.

Tutti questi fattori vanno approfonditi su base multilaterale in modo da consentire la massima trasparenza dei dati e da diminuire la possibilità di violazione degli accordi.

8.5 I problemi del confronto delle spese militari

a) Non presentano solo difficoltà tecniche, ma fanno sorger-

re anche delicati problemi politici. Essi vanno affrontati in modo diverso a seconda che si tratti di confronti intertemporali o di confronti internazionali.

b) Confronti intertemporali e deflatori di spesa. Si riferiscono alle spese effettuate in tempi diversi. Per qualsiasi valutazione è necessario elaborare affidabili deflatori di spesa.

Il problema fu affrontato già nel 1976 in un rapporto presentato da un gruppo di esperti delle Nazioni Unite ("Measurement and International Reporting of Military Expenditures" Report of expert Group A/31/222), che consigliava di elaborare deflatori di spesa ponderati, indicando anche la metodologia con cui farlo. L'importanza di disporre di tali deflatori di spesa è aumentata dai seguenti fattori:

- rapida evoluzione tecnologica, che rende difficoltosa l'elaborazione di numeri indice;

- durata dei tempi necessari per la costruzione dei sistemi d'arma maggiori;

- assenza di prezzi di mercato, dato che le Forze Armate agiscono in condizioni di monopsonio;

- crescente rilevanza dei costi non ricorrenti, specie di quelli per la ricerca e sviluppo, rispetto ai costi degli approvvigionamenti;

Si tratta beninteso di problemi complicati, connessi con la diversità dei costi dei materiali militari rispetto a quelli dei beni al consumo, e all'incidenza del cosiddetto "quality index" di un sistema d'arma rispetto a quello della generazione precedente che è destinato a sostituire. Esso si aggiunge alla normale inflazione ponderata per settori merceologici di ciascun sistema d'arma o materiale militare.

Ma non si tratta di problemi irrisolvibili. In caso estremo si potrà ricorrere semplicemente all'indice di inflazione dei prezzi al consumo, accettando un inevitabile margine di errore nell'attuazione dei costi.

c) Confronti internazionali: tasso di sconto e parità di potere d'acquisto (PPP)

— generalmente le spese militari vengono convertite in dollari, utilizzando le "International Financial Statistics" dell'"International Monetary Fund (IMF)". È da rilevare che tali tassi di cambio non riflettono la realtà della capacità di acquisto, ma possono discostarsi da essa in modo anche molto rilevante.

Tale inconveniente non può essere sanato ricorrendo alle "exchange raters" che vengono utilizzate per il commercio internazionale. Nell'ambito dei gruppi esperti dell'ONU tale sistema semplificato è stato criticato, perché comporterebbe errori aleatori ed intollerabili;

— non resta quindi che far ricorso alla parità di potere d'acquisto o "Purchases Power Parities (PPPs)". Da studi fatti dall'Università di Pennsylvania per conto dell'ONU, le PPPs risulteranno correlate negativamente con il livello di PIL "pro capite".

Questo significa, per inciso, che, in tutti i confronti internazionali normalmente effettuati, le spese militari dei paesi più poveri vengono sottovalutate, mentre quelle dei paesi più ricchi sono invece sopravvalutate. La differenza può aggirarsi anche sul 200-300% e tende a crescere a seconda che il paese considerato si collochi sulle fasce esterne di reddito "pro capite";

— in negoziati volti a ridurre le spese militari, l'ideale sarebbe disporre di PPPs specifiche per il settore militare, ma questo comporta le necessità di superare ulteriori problemi sia politici che tecnici, connessi con la diversità della struttura e dell'equipaggiamento delle Forze Armate dei diversi paesi. Intanto, talune armi presenti in alcuni paesi non sono disponibili in altri. Inoltre, per elaborare le PPPs occorre poter effettuare confronti fra le prestazioni delle varie armi, per rapportarle con i loro costi di acquisto e di mantenimento.

Infine, si dovrebbe prevedere negli accordi un processo continuo per l'aggiornamento delle PPPs e per la loro estensione ai nuovi sistemi d'arma che vengono via via prodotti. È evidente che la cosa richiede un grado di cooperazione e di fiducia fra i vari paesi impensabile su scala mondiale, ma forse praticabile a Vienna nell'ambito delle Cee o delle CSCE. Poterlo fare sarebbe comunque di estremo interesse poiché ai ne-

goziati di Vienna partecipano i paesi che sostengono circa il 75% delle spese militari mondiali.

8.6. I problemi delle verifiche delle riduzioni dei bilanci

Le verifiche devono non solo essere ragionevolmente affidabili, ma anche semplici ed accettabili, anche per quanto riguarda la limitazione della loro "intrusività".

Esse devono garantire la sicurezza di tutti i firmatari dell'accordo, dissuadere le "circonvenzioni" di esso e prevedere dei canali di comunicazione per esaminare congiuntamente le presunte violazioni.

Il tipo di accordo sulla riduzione dei bilanci militari influenza direttamente la natura delle verifiche da effettuare. Ad esempio, potrebbe prevedere la riduzione solo di particolari spese, essere o no collegato con la riduzione solo di particolari forze o sistemi d'arma, ecc..

Sicuramente è più facile verificare le riduzioni di mezzi e materiali che quelle dei bilanci, ma la cosa dovrebbe essere possibile istituendo gruppi consultivi di esperti che, oltre a disporre dei dati di bilancio, abbiano libero accesso alle banche di dati statistici e contabili dei vari stati. Per gli stati a democrazia parlamentare ed ad economia di mercato la cosa non presenta particolari difficoltà; esse potrebbero però insorgere in quelli ad economia pianificata in cui i prezzi non riflettono i costi, e soprattutto nei paesi del terzo Mondo, che mancano spesso dei supporti contabili e statistici necessari.

I negoziati sul contenimento dei bilanci militari o sulla loro riduzione o sulla loro tassazione a favore di fondi per lo sviluppo comportano il superamento di grossissime difficoltà tecniche oltre che politiche. La cosa è però fattibile e potrebbe essere sperimentata nell'ambito della CFE/CSCE.

Le esperienze acquisite in tale sede potrebbero poi sbloccare l'attuale situazione di stallo esistente in ambito Nazioni Unite.

ANALISI DELLE PROPOSTE DI COSTITUZIONE
DI UN FONDO PER LO SVILUPPO ALIMENTATO
DALLE RISORSE RECUPERATE
DAL PROCESSO DI DISARMO

9. 1 Le proposte di costituzione del fondo "disarmo per lo sviluppo"

a) Il collegamento fra disarmo e sviluppo trova il suo fondamento giuridico e politico nella carta di San Francisco, nella quale si prevede che il Consiglio di Sicurezza definisca un sistema di regolamentazione degli armamenti, per valorizzare i legami esistenti tra pace e disarmo da un lato, e fra pace e cooperazione economica internazionale, dall'altro.

Inoltre, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha, ai sensi dell'articolo 11, il compito di definire i criteri che regolino il disarmo e che presiedano alla limitazione degli armamenti.

Questi principi rimasero lettera morta fino agli inizi degli anni sessanta, allorquando cominciò un lento processo di presa di posizione dei problemi dello sviluppo. La loro importanza emerse però chiaramente negli anni settanta. Fu in tale decennio, infatti, che furono proclamati simultaneamente la prima strategia internazionale dello sviluppo ed il primo decennio delle Nazioni Unite per il disarmo. La prima si inserì nei grandi progetti di un Nuovo Ordine Economico Internazionale, in

cui fu condannata la "folle" corsa agli armamenti e fu raccomandato ai governi di controllarla e limitarla, trasferendo le risorse dal piano militare a quello civile. Il disarmo fu considerato presupposto per attuare il Nuovo Ordine Economico Internazionale.

b) Questi progetti avevano avuto un precedente importante: il piano francese (piano Edgar Faure), elaborato dopo la conferenza di Bandung (18-24 aprile 1955) dei paesi non allineati e presentato alla riunione dei Quattro Grandi tenutasi a Ginevra nel luglio 1955.

Il piano Faure era articolato in tre punti:

- un piano di disarmo, definito sulla base delle varie proposte formulate all'ONU; esso prevedeva anche misure di controllo di cui i Quattro Grandi riconoscevano la necessità;

- una dichiarazione programmatica secondo cui una parte della riduzione sui bilanci militari sarebbe stata destinata allo sviluppo del Terzo Mondo, secondo le modalità di finanziamento, controllo e ripartizione stabiliti dall'ONU (Fondo Internazionale d'investimento e d' aiuto);

- misure per garantire la trasparenza dei bilanci militari, assicurata da verifiche, dei dati forniti dai vari stati effettuate da un organo specializzato.

Nel documento francese veniva precisato che le spese dovevano essere effettuate sempre negli stati da cui provenivano le risorse del disarmo, per non incidere negativamente sul loro livello di produzione e sulle dimensioni della loro domanda aggregata; che le riduzioni ai bilanci militari dovevano essere effettuate secondo criteri progressivi; che tenessero conto in particolare del rapporto fra le spese militari ed il PIL; che la ripartizione era effettuata da un organismo internazionale controllato dai Quattro Grandi e che doveva tenere conto anche degli interessi degli stati donatori, e che, infine, non si sarebbe creata una struttura burocratico-amministrativa nuova, ma che si sarebbe fatto semplicemente ricorso alle istituzioni specializzate già esistenti nell'ambito delle Nazioni Unite.

Il piano Faure, pur essendo teoricamente molto ben conce-

pito e strutturato, non ebbe successo, dato il riacutizzarsi del contrasto politico-strategico fra le Grandi Potenze.

c) Negli anni settanta furono presentate diverse proposte, di cui le due principali sono state quelle presentate dall'URSS e dalla Francia.

La proposta sovietica riguardava la riduzione del 10% dei bilanci militari dei paesi membri del Consiglio di Sicurezza, destinando un decimo di tale riduzione (cioè l'1% dei bilanci militari) agli aiuti allo sviluppo

La proposta francese era più globale. presupponeva misure di disarmo generale e regionale, che avrebbero consentito di risparmiare le risorse necessarie per alimentare un fondo per gli aiuti allo sviluppo.

A differenza della proposta sovietica, che intende stimolare il disarmo dei "cinque grandi", con una riduzione sulle risorse finanziarie disponibili e con il trasferimento dei fondi recuperati allo sviluppo considerato prioritario, la proposta francese subordina in un certo senso la politica di sviluppo a quella di disarmo. La proposta sovietica mette in primo piano le spese militari, mentre quella francese individua un approccio classico al disarmo, limitandolo realisticamente ad accordi limitati derivanti da negoziati sul controllo e sulla riduzione bilanciata degli armamenti.

Cosciente dell'ambiguità di tale approccio, la Francia propose anche la costituzione di un fondo iniziale per lo sviluppo, con il contributo forfettario di un miliardo di dollari versato dagli stati "più avanzati e più ricchi" in relazione all'entità delle forze militari a loro disposizione.

d) Prima di analizzare nel dettaglio le due proposte, che costituirono oggetto di lunghe discussioni nelle Nazioni Unite, a livello sia politico che di esperti e che rappresentano i due estremi della "forbice" entro cui si potrebbero collocare ulteriori proposte ed iniziative anche italiane, è da sottolineare che esse non furono accolte con molto entusiasmo dai paesi in via di sviluppo, che pur ne sarebbero stati i maggiori beneficiari, e

che disponevano (come dispongono tuttora) di una maggioranza assoluta all'Assemblea delle Nazioni Unite.

Di fatto, soprattutto per iniziativa del Messico, l'ONU si è invischiato in una serie di studi tecnici che continuano tuttora e che non potranno mai sfociare in soluzioni accettabili per tutti i paesi. La complicazione intrinseca dei parametri in gioco e la stessa difficoltà, esaminata in altra parte del presente rapporto, di conoscere, normalizzare e confrontare i bilanci militari dei vari paesi, rendono praticamente impossibile fornire una risposta oggettiva ai numerosi quesiti posti sul tappeto da un meccanismo che di per sé appare semplice e condivisibile: trasferire risorse, prelevandole dai bilanci militari degli stati più ricchi e più armati, a favore dei paesi più poveri e meno armati.

I quesiti di fondo sono i seguenti: quali debbono essere i paesi contribuenti? Come calcolare la quota di "tassazione sugli armamenti" che devono pagare? Quale status si deve riservare ai paesi ricchi ma debolmente armati, come l'Italia e il Giappone, e quale ai paesi in via di sviluppo, come il Pakistan o l'Egitto, che sono fortemente armati?

Qual'è il peso ponderale delle spese militari e del PIL "pro capite" per determinare la rispettiva quota di pagamento del fondo? Come bilanciare per i singoli paesi gli aiuti allo sviluppo effettuati dai singoli stati su base bilaterale o per il tramite di altri organismi e meccanismi plurilaterali, e quelli da utilizzare per il tramite del Fondo di disarmo per lo sviluppo? Come verificare l'esattezza delle dichiarazioni dei vari stati e l'entità delle riduzioni dei bilanci militari? In che modo ripartire le risorse fra i paesi del Terzo Mondo, fra quelli più poveri o anche fra quelli meno armati? Che cosa fare se gli aiuti allo sviluppo comportassero, come l'evidenza empirica dimostra, un aumento di spese militari degli stati che ricevono l'aiuto?

Molto verosimilmente i paesi del Terzo Mondo, pur non potendosi opporre in linea di principio all'istituzione del "fondo disarmo per lo sviluppo", ne affossarono l'approvazione perché temevano che esso avrebbe comportato un controllo molto penetrante degli stati industrializzati sulle loro spese militari, quindi in un settore considerato fondamentale per la loro

autonomia e per la loro sovranità nazionale, fatti a cui le loro classi dirigenti erano e sono molto sensibili.

Come prevedibile, i lavori effettuati dai vari esperti sollevarono più perplessità che proposte concrete per risolvere i vari problemi, sottolineando, a parte le difficoltà politiche e tecniche da superare, la natura se non contraddittoria almeno ambigua di un "disarmo per lo sviluppo", nonché il carattere necessariamente soggettivo che avrebbe avuto, in ogni caso, sia il contributo dei singoli paesi sia la ripartizione del fondo fra i vari beneficiari.

Il superamento di tale situazione di stallo non fu neppure sbloccata dall'effettuazione di studi macroeconomici globali, in particolare quello di Leontieff e Duchin, che ponevano in evidenza gli effetti molto positivi sul livello del consumo per abitante (specie in Africa ed in America Latina) del trasferimento ai paesi in via di sviluppo di una parte delle risorse impiegate nel settore militare nei paesi industrializzati, anche se l'aumento complessivo del prodotto lordo globale non era molto significativo. Con una riduzione del 25% delle spese militari l'aumento del PIL globale sarebbe stato nel ventennio 1980-2000 complessivamente superiore di solo il 3,7% al PIL che si sarebbe avuto con il trend normale di aumento delle spese militari mondiali. Questa conclusione ha probabilmente addirittura raffreddato gli entusiasmi per uno sviluppo da realizzarsi con il disarmo, dimostrando che l'istituzione di un Fondo di disarmo per lo sviluppo avrebbe comportato semplicemente una redistribuzione della ricchezza mondiale, ma non un suo aumento significativo.

Fu verosimilmente in relazione a tutte queste perplessità che il rapporto finale della Conferenza ONU sulle relazioni fra disarmo e sviluppo, tenutasi a New York fra il 24 agosto e l'11 settembre 1987 fu molto laconica sull'argomento. Pur ribadendo le tradizionali affermazioni "onussiane" sul collegamento organico fra disarmo e sviluppo non parla più di fondo ad hoc da costituire, limitandosi a ribadire che disarmo e sviluppo sono collegati, ma che lo sviluppo del Terzo Mondo non va subordinato al processo mondiale di disarmo, e che in ogni caso

il disarmo deve . tenere conto delle esigenze della sicurezza nazionale, regionale e internazionale.

e) I problemi principali da affrontare, qualora si intendesse riprendere l'argomento, ad esempio sul quadro del piano internazionale per il riassorbimento del debito del Terzo Mondo o nel quadro di un nuovo piano di aiuti occidentali alle economie dell'Est europeo o dell'URSS:

— come liberare le risorse e quale potrebbe essere la loro entità: si tratta di definire chi deve contribuire al fondo, le modalità di calcolo dei contributi e l'ammontare delle economie realizzabili;

— come distribuire le risorse: si tratta di determinare i trasferimenti interni ai singoli stati fra spese militari e spese per lo sviluppo e le modalità con cui procedere alla ripartizione fra i paesi beneficiari delle risorse rese disponibili in un quadro internazionale.

9.2 Stati contribuenti e entità sul loro contributo al fondo

a) La definizione degli stati contribuenti può avvenire secondo vari criteri. Essi potrebbero essere le superpotenze, le grandi potenze, gli stati più ricchi, gli stati più armati, gli stati più ricchi e più armati, le potenze nucleari o tutti gli stati. La scelta fra le varie soluzioni possibili deve essere effettuata evidentemente in relazione agli scopi perseguiti in priorità: il disarmo, lo sviluppo, il mantenimento della sicurezza internazionale ad un livello minore di oneri sociali e finanziari o ad un livello minore di rischi, e così via.

L'approccio seguito nella proposta sovietica non tiene conto di tali varietà di soluzioni. Il considerare come contribuenti solo i Cinque Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza esclude la Germania ed il Giappone, mentre comprende la Cina, che è un paese in via di sviluppo (come d'altro canto lo è la stessa Unione Sovietica).

L'approccio seguito dalla Francia "stati più ricchi e più ar-

mati" è più equo, in quanto non esclude gli stati superarmati del terzo Mondo. Tuttavia solleva diversi problemi concreti per la definizione della lista dei contribuenti. Essi potrebbero essere i paesi che hanno un livello più alto di spese militari e di PIL. Ma se si utilizzano indicatori relativi più sofisticati, come le spese militari "pro capite" o il rapporto fra spese militari e PIL, la lista dei contribuenti verrebbe addirittura capovolta. Infatti, sono molti i paesi del Terzo Mondo che presentano un rapporto spese militari / PIL superiore anche di molta a quello dei paesi industrializzati. Questi ultimi sono generalmente al di sotto della media mondiale (eccetto quelli del blocco sovietico). Si rimanda in proposito alle classificazioni fra gli stati secondo i vari indicatori riportati nel rapporto ACDA "World Military Expenditures and Arms Transfers 1987".

In realtà l'approccio francese, che è per sua natura onnicomprensivo, appare molto più logico, anche per evitare che il disarmo nei paesi industrializzati si traduca in uno stimolo al riarmo dei paesi del Terzo Mondo, fatto questo che frequentemente avviene, come è rilevabile dal rapporto fra entità di aiuti ricevuti / entità dei bilanci della difesa di molti paesi in via di sviluppo.

La questione diverrebbe ancora più complessa qualora si introducessero considerazioni relative anche alla sicurezza. Rifiutata ormai da tutti i paesi (anche se talvolta ripresa da qualche ideologo sprovveduto) la semplice equazione "disarmo uguale sicurezza", si tratta di valutare quale livello di spese militari sia necessario ad ogni stato per la sua sicurezza. Solo in tal modo si potrebbe colpire con la "tassa" sul disarmo gli stati che sono superarmati, e la cui eccessiva forza militare non si traduce solo in una dispersione delle loro risorse nazionali, ma anche di quelle degli altri stati che se ne sentono minacciati. In realtà questa valutazione sarebbe l'unica basata su parametri veramente equi, in quanto può benissimo verificarsi che uno stato che spende poco in termini monetari per le sue forze armate, spenda troppo, tenuto conto delle sue esigenze di sicurezza effettive. Evidentemente l'"esercizio" di calcolare l'eccedenza delle spese militari rispetto alle esigenze di sicurezza è molto

difficoltoso, se non addirittura impossibile. Peraltro, le metodologie e le procedure da utilizzare vanno approfondite soprattutto in Italia ai fini dell'applicazione concreta della nuova legge sulle esportazione di armamenti, che le vieta (così come sospende gli aiuti allo sviluppo) nei riguardi degli stati che spendono eccessivamente per le loro forze armate.

Paradossalmente, se si dovesse ritenere come criterio base per l'alimentazione del "fondo disarmo per lo sviluppo" tale logico criterio di eccedenza dell'onere militare rispetto alla necessità, i più tassati dovrebbero essere taluni paesi del Terzo Mondo.

Se si dovesse fare riferimento alla percentuale delle spese militari rispetto al PIL o alle spese pubbliche, i più tassati dovrebbero essere i paesi del Patto di Varsavia e taluni del Terzo Mondo. Se si dovesse assumere come criterio di riduzione nelle spese militari gli incrementi che hanno subito negli ultimi 10 o 20 anni, i contributi dovrebbero essere versati dai paesi del Terzo Mondo. In essi infatti le spese militari sono aumentate molto di più che nei paesi industrializzati (eccetto per quanto si riferisce agli USA al tempo della prima amministrazione Reagan).

D'altro canto appare veramente ingiustificato ed inaccettabile non prevedere valutazioni e tassazioni globali. I paesi del Terzo Mondo infatti non possono pretendere che quelli industrializzati debbano rinunciare allo "spreco" delle risorse in spese militari, per riservarsi essi stessi il diritto di continuare a farlo. Si rischierebbe di costituire non un fondo del disarmo per lo sviluppo, ma uno del disarmo per il riarmo. Solo un approccio globale potrebbe permettere di evitare tale distorsione, che evidentemente i paesi industrializzati non accetterebbero mai sotto il profilo non solo economico ma anche politico-strategico.

Inoltre, limitare la considerazione dei paesi contribuenti solo quelli industrializzati significherebbe semplicemente ridurre il problema "disarmo per lo sviluppo" ad un semplice aspetto del problema più ampio degli aiuti allo sviluppo. Sarebbe inutile costituire un fondo "ad hoc". Si potrebbe semplicemente

aspettare le positive, ma remote, ricadute che il disarmo sull'asse est-ovest avrà sulle disponibilità finanziarie negli stati industrializzati, e di conseguenza sulla loro possibilità di accrescere i fondi per lo sviluppo.

In conclusione, la costruzione di un fondo di disarmo per lo sviluppo avrebbe significato solo se venissero considerate anche le condizioni di sovrarmamento e di instabilità strategica nel Terzo Mondo. Si ripropone con ciò il nodo cruciale della valutazione, in campo internazionale, di quanto un paese debba spendere per la sua sicurezza e di quanto potrebbe risparmiare qualora le condizioni politico-strategiche della sua area di interesse dovessero mutare. Risolto questo "nodo" politico, si potrebbe poi procedere all'individuazione delle metodologie tecniche per stabilire sia i contribuenti che la loro quota di contribuzione.

9.3. Le economie possibili. Metodi di calcolo e di valutazione della loro entità.

Se si intende collegare il disarmo con lo sviluppo è evidente che si devono individuare metodi che consentano di accertare che i fondi destinati allo sviluppo provengano proprio dai bilanci della difesa degli stati contribuenti al fondo e non da altri finanziamenti pubblici. È però altrettanto evidente che tale restrizione non può che limitare l'entità complessiva dei fondi destinati allo sviluppo. D'altra parte, ai fini di un vero disarmo sono scarsamente significative soprattutto nel breve-medio periodo le entità dei bilanci e degli investimenti militari, mentre lo sono quelle delle forze e delle armi già disponibili. Se si riflette sulla logica dei negoziati CFE di Vienna, che sono i più importanti fra quelli attualmente in corso per realizzare un vero disarmo e per aumentare la sicurezza reciproca, essa è incentrata in un primo tempo sull'eliminazione delle asimmetrie esistenti a favore del Patto di Varsavia (eliminazione ad esempio di 39000 carri armati del Patto di Varsavia contro 2000 della NATO) e solo in un secondo tempo, ed eventualmente, sulla

diminuzione reciproca dei bilanci militari.

Le due proposte di fondo di disarmo per lo sviluppo, sovietica e francese, si ispirano a criteri del tutto differenti.

La proposta sovietica è basata sulla riduzione del 10% dei bilanci militari dei Cinque "Grandi" e sull'impiego del 10% di tale somma (cioè dell'1% dei bilanci militari attuali) per la costruzione del fondo. È una proposta apparentemente molto semplice, ma che richiede come presupposto la definizione delle "voci" da includere nella spesa militare, la presentazione di dati disaggregati secondo criteri comuni fra i vari stati e la predisposizione di un sistema di verifiche, che garantisce che le somme siano sottratte proprio ai bilanci della difesa. Questi presupposti sono indispensabili per evitare sia violazioni del trattato, sia penalizzazioni degli stati le cui spese militari figurano completamente nei bilanci della difesa e non solo parzialmente, come capita soprattutto in URSS e in molti altri paesi. Per quanto riguarda l'URSS, essa nel 1989 ha riconosciuto che le sue spese militari ammontavano a 77 miliardi di rubli, rispetto ai 23 prima sostenuti, ma l'opinione degli esperti occidentali è che tale cifra sia ancora molto sottostimata, presumibilmente del 50 - 70%. Un altro aspetto contestabile della proposta sovietica è la riduzione in uguale percentuale per tutti i paesi. Tale criterio di per sé semplice e facilmente praticabile, presenta però l'inconveniente di considerare che tutti gli stati siano superarmati in uguale misura. Quindi è penalizzante per quei paesi che di fatto spendono molto di meno per la loro difesa. Quanto meno si dovrebbero considerare soglie di sicurezza sotto le quali non si dovrebbe scendere, fino ad avere raggiunto un pari livello di spese militari rispetto ad indicatori significativi. L'approccio URSS potrebbe pertanto essere accettato solo se, oltre ai presupposti prima ricordati di trasparenza e verificabilità dei bilanci militari e delle riduzioni, si seguissero criteri simili a quello adottati ai CFE di Vienna: eliminare in una prima fase le asimmetrie e procedere nelle fasi successive a riduzioni cospicue delle forze contrapposte.

La proposta francese, costituzione di un fondo forfettario di un miliardo di dollari, è fondata su criteri del tutto diversi. An-

ziché fare riferimento ai bilanci, la sua ripartizione fra gli stati contribuenti dovrebbe essere fondata su dati oggettivi, quali il numero di sistemi d'arma in dotazione. Anche se la Francia non ha minimamente specificato che il contributo deve essere calcolato in relazione al parco di sistemi d'arma di ciascuno, tale proposta è però implicita nell'approccio seguito. Il lato più interessante di quest'ultimo è che esso permette di superare le difficoltà connesse sia con la valutazione che con la verifica dei bilanci militari. Collegare il contributo con il livello di armamento reale di ciascuno stato, è anche una proposta più logica, che presenta tra l'altro il vantaggio di essere conforme con i criteri seguiti nei principali negoziati sul disarmo attualmente in corso. Alla proposta francese beninteso si possono fare diverse obiezioni. La principale è che non collega veramente il disarmo allo sviluppo, ma si limita a prevedere un incremento dei fondi per lo sviluppo con contributi collegati semplicemente con il livello degli armamenti esistenti, senza prevedere necessariamente una diminuzione di questi ultimi. Più che un fondo di disarmo per lo sviluppo è semplicemente un fondo aggiuntivo per lo sviluppo. Inoltre, vi è da notare che molte difficoltà, talune delle quali forse insormontabili, potrebbero prodursi per il calcolo delle ripartizioni delle quote da versare dai vari contribuenti al fondo. Esse riguardano ad esempio i tipi di sistema d'arma da considerare e le modalità con cui confermare armi in dotazione ai vari paesi, come ad esempio le armi nucleari e quelle convenzionali.

9.4. La ripartizione delle risorse rese disponibili da un processo di disarmo

a) Mentre la proposta sovietica prevede che i nove decimi delle risorse risparmiate dalle riduzioni dei bilanci militari vengano utilizzate all'interno degli stati che le praticano, la proposta francese riguarda solo il trasferimento di somme ai paesi in via di sviluppo.

b) Nella proposta sovietica la riconversione dal militare al civile sarà effettuata essenzialmente a vantaggio dei paesi più ricchi. È evidentemente una proposta realistica, che tiene conto anche degli effetti negativi che un disarmo, soprattutto di un disarmo accelerato, potrebbe avere sull'entità della domanda aggregata dei paesi industrializzati e delle esigenze finanziarie di una conversione delle industrie di armamenti a produzioni civili.

È tuttavia evidente che tale approccio accelererebbe lo sviluppo dei paesi più industrializzati ed aumenterebbe quindi il divario esistente fra essi e quelli in via di sviluppo. È quanto si può già rilevare nel processo di riduzione degli armamenti fra la NATO e il Patto di Varsavia, in cui all'effetto prima accennato si è aggiunta l'attrazione esercitata dall'Est europeo sui capitali occidentali, soprattutto quelli privati, il cui investimento nel Terzo Mondo è inevitabilmente destinato a contrarsi. Da ciò taluni concludono che sarebbe nell'interesse del Terzo Mondo che i paesi industrializzati rimanessero superarmati.

La proposta francese non considera alcun trasferimento interno ai paesi industrializzati, ma non solo un aumento dei fondi per lo sviluppo. Però è molto più limitata in fatto di risorse da trasferire (circa 1 mld di dollari 1978, che significa circa 3 mld di dollari 1990, rispetto agli 8 - 10 mld di dollari di trasferimento all'anno conseguente all'adozione oggi di un approccio simile a quello sovietico).

Senza giungere alla conclusione veramente paradossale dell'interesse del Terzo Mondo ad un riarmo dei paesi industrializzati, si può concludere che il disarmo consentirà ai paesi industrializzati di disporre di maggiori risorse una parte delle quali potrebbe incrementare gli aiuti allo sviluppo. Questo sarà possibile solo se la gestione economica del disarmo sarà molto oculata e non provocherà una crisi economica generale. Sarà anche possibile solo qualora la competizione politica non si trasferirà dal campo militare a quello economico, con effetti disastrosi per il Terzo Mondo. Non essendoci più alcun interesse politico-strategico dei due blocchi ad avere alleati fra i paesi in via di sviluppo, cesserà un grosso incentivo a contenere lo

sfruttamento ed a promuoverne la stabilità politico-sociale. Non è detto che il disarmo dell'Est-Ovest significhi sviluppo del Sud. Anzi potrebbe provocare nuove tensioni e al limite una forma di ricolonizzazione strisciante.

c) Per quanto riguarda i destinatari, la proposta sovietica considera che tutti i paesi in via di sviluppo siano beneficiari del fondo, mentre quella francese prevede che dal fondo "disarmo per lo sviluppo" possano beneficiare solo i paesi più poveri e meno armati. La seconda proposta è senza dubbio più logica e più equa, anche se beninteso trova difficoltà sia teoriche che politiche di attuazione pratica. Esse sono simili a quelle che nel paragrafo precedente abbiamo individuato come difficoltà per considerare un paese contribuente o no. Secondo quali criteri individuare gli stati meno armati? Non sarebbe possibile individuare fra gli stati più poveri quelli meno armati?

Il problema rimane aperto, ma è fondamentale un parametro ulteriore da considerare per la distribuzione delle risorse del fondo potrebbe essere il rapporto fra spese militari e debito estero. Anch'esso solleva però problemi molto delicati, perché favorire il Messico rispetto, per dire, al Mozambico, per esempio quando il primo non è minacciato, mentre il secondo è molto più esposto?

d) Un altro punto connesso con il precedente è quello dell'organismo incaricato della gestione del fondo. la proposta sovietica è molto semplice: un Comitato Speciale dipendente dall'Assemblea Generale e composto da 18 rappresentanti (5 membri permanenti del Consiglio di Sicurezza; 3 per ciascuno dei gruppi regionali Asia, Africa e America Latina, 2 per l'Europa Occidentale e 2 per quella Orientale).

Il potere di decisione appartiene all'Assemblea Generale, dove i paesi del Terzo Mondo hanno la maggioranza, e i paesi "pagatori" sono la minoranza.

Il sistema proposto dalla Francia è più complicato e macchinoso. Esso è fondato su delicati equilibri fra i contribuenti

ed i potenziali beneficiari, e nel ricorso agli altri organismi internazionali già esistenti per l'istruttoria dei singoli progetti da finanziare. Sono comunque i contribuenti ad avere la maggioranza. Queste precauzioni, pur essendo logiche, contribuiscono a "smontare" la sostanza del fondo, che anziché di disarmo per lo sviluppo, sembra solo, come già si è detto, una quota specializzata di fondi di aiuto allo sviluppo.

In ogni caso, entrambi i progetti considerano una ripartizione multilaterale, non una bilaterale, di fondi. Pur essendo il linea di principio logico, il multilateralismo solleva notevoli interrogativi, perché gli stati donatori sono molto più inclini a dare i loro contributi solo se sanno dove andranno a finire i loro fondi. Entrambe le soluzioni considerano la partecipazione dei beneficiari nella ripartizione dei fondi, anche se non ne assegnano loro la gestione diretta. È chiaro che tale partecipazione sarà necessaria anche solo per controllare che non si verifichino distrazioni nell'impiego dei fondi ad esempio, come già si è accennato, a favore di un riarmo dei paesi che ne sono beneficiari. La concessione di aiuti dovrebbe essere pertanto collegata con un contenimento, se non una riduzione, verificabili entrambi, delle spese militari dei paesi che ricevono aiuti dal fondo.

9.5. Considerazioni di sintesi

a) Le due proposte sovietica e francese rappresentano sostanzialmente un regresso rispetto al piano Faure del 1955 che prevedeva interessanti modalità sia di contribuzione sia di distribuzione delle risorse, quali quelle di considerare un'imposta progressiva e di tenere in conto il tasso di superamento effettivo dei vari paesi.

b) La ripresa delle tensioni fra l'Occidente e l'URSS alla fine degli anni settanta - inizio degli anni ottanta ed il peggioramento generale del clima internazionale hanno contribuito all'affossamento dei due piani.

Le modifiche attualmente emergenti nel sistema mondiale delle relazioni internazionali potrebbero però rappresentare l'occasione buona per una ripresa del progetto di costituire un fondo di disarmo per lo sviluppo, collegandolo anche con il problema del debito del Terzo Mondo. Peraltro, il disarmo in corso in Europa e l'erosione della coesione sia del Patto di Varsavia sia interna dell'URSS, congiuntamente alla crisi dell'economia dei paesi del socialismo reale, fanno sì che il fondo sia alimentato solo con risorse finanziarie dell'Occidente, a meno che non sia associato tanto al disarmo fra la NATO ed il Patto di Varsavia quanto a quello del Terzo Mondo. In tale ottica si potrebbe assumere come parametro fondamentale per la concessione degli aiuti la riduzione delle spese militari dei paesi del Terzo Mondo.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE SU DISARMO, SVILUPPO E DEBITO DEL TERZO MONDO

10.1. Relazioni fra spese militari e sottosviluppo e fra disarmo e sviluppo: gli interessi dei paesi industrializzati

a) Occorre non solo fare un distinzione, per quanto riguarda il loro impatto sullo sviluppo, fra le spese militari dei paesi industrializzati e quelle dei paesi del Terzo Mondo, ma anche fra gli interessi globali dei primi e quelli dei secondi. A tale riguardo appare essenziale che i problemi del disarmo e dello sviluppo non vengano esaminati da quelli della sicurezza e dagli interessi geopolitici fondamentali degli stati. Il primario fra essi è costituito dal mantenimento in condizioni di massima efficienza del circuito autoproduttivo della ricchezza nazionale. Ciò assume nuove valenze nei vari paesi industrializzati, in riferimento all'evoluzione del sistema internazionale che si sta delineando, con il tramonto del mondo bipolare e della contrapposizione fra l'Occidente e il blocco sovietico. Di tali orientamenti sono profondamente influenzati anche i rapporti Nord-Sud e quindi quelli del disarmo per lo sviluppo.

b) Le spese militari dei paesi industrializzati:

— ne frenano la crescita economica, quando superano il livello minimo. Se fossero al di sotto di tale livello minimo, che è quello della dissuasione o, per dirla con l'attuale termine sovietico di prevenzione dello scoppio di un conflitto, si potreb-

bero provocare degli effetti disastrosi, quale un aumento della conflittualità mondiale;

— diminuiscono le disponibilità finanziarie per gli aiuti allo sviluppo. Attualmente gli aiuti pubblici allo sviluppo non raggiungono mediamente un decimo delle spese militari, anche se tale proporzione è notevolmente aumentata negli anni ottanta. La percentuale varia grandemente fra stato e stato (in Italia supero il 30%, non tanto in relazione ad una elevata quota del PIL destinata allo sviluppo, quanto per la bassa quota del PIL destinata alle spese militari). Comunque, è indubbio che una diminuzione delle spese militari molto ridotta, trasferendo le risorse risparmiate agli aiuti allo sviluppo, li aumenterebbe in misura molto rilevante.

Inoltre, una riduzione molto rapida delle spese militari potrebbe diminuire il livello di domanda aggregata, causando una diminuzione del reddito globale almeno nel breve periodo, e richiederebbe la destinazione di consistenti somme per la conversione delle industrie degli armamenti.

Infine, una diminuzione delle spese militari dei paesi industrializzati, in particolare degli Stati Uniti, ridurrebbe la loro esigenza di attingere massicciamente al mercato internazionale dei capitali, riducendone quindi i tassi di interesse. Probabilmente sarebbe il provvedimento che contribuirebbe maggiormente al risanamento del debito dei paesi in via di sviluppo non perché influirebbe direttamente sul suo ammontare, ma perché migliorerebbe notevolmente il loro servizio del debito estero, condizionato appunto dai tassi di interesse e dalla possibilità di accedere facilmente a nuovi crediti per sanare situazioni di temporanea indisponibilità di cassa. Non è il problema del debito di per sé ad essere rilevante. È logico che una certa aliquota di ricchezze venga trasferita dai paesi più ricchi a quelli più poveri. Il debito quindi non potrà essere cancellato. È invece necessario che i paesi più poveri ed indebitati si mettano in condizione di rimborsare ragionevolmente quote annuali di debito estero, procedendo ai necessari adeguamenti delle loro economie. In particolare, la riforma agricola (per metterli in condizione di sopravvivenza autonoma), il rimpatrio dei capita-

li riesportati nel mondo industrializzato o quanto meno dei loro interessi, condizioni di stabilità socio-politica che attirino investimenti esteri, ridimensionamento di alcuni programmi troppo faraonici o di eccessive spese di "welfare state", appaiono i settori prioritari in cui realizzare degli sforzi, per far rientrare definitivamente il problema del debito.

c) La diminuzione del confronto politico-strategico fra Occidente e blocco sovietico, la scomparsa del mondo bipolare, il probabile collasso del Patto di Varsavia e l'inglobamento progressivo nella CEE almeno dei paesi dell'Europa Centro-Orientale potrebbero paradossalmente avere effetti negativi sui paesi in via di sviluppo sia a breve che a lungo termine.

A breve termine:

— l'Europa Orientale sta attirando ingenti masse di capitale pubblico e privato dell'Occidente, che viene sottratto quindi al Terzo Mondo;

— Il Terzo Mondo diminuirà di importanza; si vanno erodendo infatti i meccanismi propri del mondo bipolare, che facevano sì che le superpotenze ed anche gli stati principali dei loro blocchi intervenissero per evitare la penetrazione del blocco contrapposto nei vari paesi in via di sviluppo. Questo interesse sta in parte diminuendo.

— un fattore positivo ai fini dello sviluppo sarà la diminuzione della conflittualità esogena, indotta nel Terzo Mondo dai paesi industrializzati. Nel contempo si rischia però un'esplosione della conflittualità endogena, sia interstatale che interna ai vari paesi, non più limitata e controllata dall'intervento delle superpotenze (esempio guerra Iraq-Iran);

— l'unico fattore positivo per il mantenimento a livello degli aiuti USA ed europei allo sviluppo è rappresentato dal pericolo che il Giappone integri a mezzo di investimenti selettivi gran parte del Terzo Mondo nel suo mercato esclusivo;

— il processo di disarmo convenzionale in Europa mette a disposizione un gran numero di sistemi d'arma, che potrebbero essere impiegati per aumentare il livello di militarizzazione del Terzo Mondo (sarebbe necessario concordare con l'URSS che i

mezzi eccedenti i "ceilings" di Vienna vengano distrutti e che ne sia vietata l'esportazione a stati terzi, eccezione fatta per quelli del proprio blocco).

A lungo termine i mutamenti in corso nel sistema internazionale agiranno sui rapporti Nord-Sud prevedibilmente nella seguente maniera:

— qualora dalle trasformazioni politico-strategiche in corso dovesse emergere un mondo veramente multipolare, molto verosimilmente esso sarà caratterizzato da feroci competizioni economiche nel Terzo Mondo nel tentativo di assicurarsene i mercati. Esse si verificheranno soprattutto fra Europa e Giappone (e forse anche gli Stati Uniti), e potrebbero sfociare in un aumento della conflittualità almeno a livello regionale e all'interno dei vari stati in via di sviluppo;

— è verosimile che il tramonto della competizione politico-strategica fra Est ed Ovest, comporti un processo di ricolonizzazione economica del Sud (peraltro già in parte in atto), che si avvarrà di strumenti non militari di potenza, come l'arma alimentare e la manovra dei prezzi delle materie prime e dei "rating" bancari. Con essi il Nord (o meglio i Nord-Ovest, poiché l'URSS entrerà in una crisi profonda anche istituzionale che lo neutralizzerà per qualche decennio) tenterà di risolvere senza spese dirette e senza costosi e pericolosi interventi militari, problemi quali quello dell'esplosione demografica (specie in Nord America e in America Latina), della proliferazione missilistica, chimica e militare in numerosi stati del Terzo Mondo e della "bomba" islamica;

— lo sviluppo sarà condizionato dalle preoccupazioni ecologiche. È chiaro che con l'attuale livello di degrado ambientale il Nord non può favorire un vero sviluppo del Sud. Infatti, quest'ultimo causerebbe il collasso di interi ecosistemi (ad esempio, del bacino del mediterraneo), per l'aumento dell'inquinamento dovuto allo sviluppo agricolo e industriale e soprattutto all'incremento dei consumi di energia. Una cospicua parte degli aiuti allo sviluppo, soprattutto delle risorse industriali rese disponibili per la riduzione della contrapposizione militare fra Est ed Ovest, dovrà essere impiegata per la salva-

guardia ambientale. Le tecnologie impiegate nel settore sono tra l'altro in gran parte anche utilizzate per i sistemi d'arma moderni (telerilevamento; sistemi di comando; controllo e telecomunicazioni; funzione delle informazioni; satelliti; ecc.). Ciò potrebbe favorire la riconversione dell'industria degli armamenti del Nord. La cosa porrà dei delicatissimi problemi politici, poiché da un lato tali sistemi sono utilizzabili anche per l'"intelligence" strategica a favore del Nord, mentre la loro libera disponibilità da parte del Terzo Mondo metterebbe a rischio la sicurezza del mondo industrializzato (aumento della minaccia, diminuzione della possibilità di interventi "chirurgici", ecc.).

c) Da quanto detto si può desumere che solo un approccio coordinato globale, che consideri come centrali le future esigenze della sicurezza internazionale, potrebbe correlare effettivamente il disarmo del Nord con la sicurezza del Sud, evitando che i pericoli attualmente diffusi (Islam, proliferazione missilistica, demografia, ecc.) si trasformino in minacce vere e proprie.

Un aumento delle disponibilità finanziarie e del livello tecnologico del Sud potrebbe aumentare il suo livello di potenza militare in modo inaccettabile per il mondo industrializzato.

Lo sviluppo quindi non va collegato tanto con il disarmo del Nord, quanto con quello del Sud, beninteso se lo sviluppo stesso non si riduce a semplici misure cosmetiche e retoriche, sostanzialmente ininfluenti ai fini di un miglioramento sostanziale della situazione del Terzo Mondo. Se non si esaurisce ciò nella distribuzione di un po' di aiuti alimentari alle popolazioni affamate. Questa misura è a termine favorevole solo agli interessi occidentali, perché evita che gli stati affamati acquisiscano una vera autonomia, procedendo alla necessaria ristrutturazione agricola e al contenimento dell'espansione demografica, e quindi non modificano l'attuale dipendenza politico-economica dall'Occidente.

Una politica che legghi gli aiuti alla contrazione delle spese militari del Terzo Mondo non può essere decisa nell'ambito

delle Nazioni Unite, dominate dai paesi in via di sviluppo che si opporrebbero alla sua dottrina per ragioni di sovranità e d'indipendenza nazionali. Potrebbe essere decisa solo a livello di Vertice dei Sette paesi più industrializzati. Ora che la minaccia sovietica, e quindi la possibilità di interferenze dell'URSS, sono molto diminuite, tale politica potrebbe non solo essere elaborata, ma anche attuata. Evidentemente l'ideale sarebbe che si potesse pervenire ad un accordo almeno temporaneo fra i Sette Paesi più industrializzati per cooperare nella gestione politico e strategica globale.

Va, realisticamente, ricordato che, nelle relazioni internazionali, i "sistemi imperiali" sono i più stabili e pacifici e che solo essi possono, nelle reali condizioni del mondo quale è (che è sempre diverso da quello che si desidererebbe che fosse), garantire la stabilità politica necessaria per un vero sviluppo. Nell'area (peraltro molto estesa) di possibile "bomba islamica" l'azione del Club dei 7 andrebbe coordinata in modo particolarmente unitario (associando, soprattutto per l'eventuale necessità di interventi militari, anche l'URSS), anche per evitare che uno dei poli economici mondiali impieghi troppe energie per contenerla. Per inciso questo dovrebbe richiedere, per gli interessi nazionali italiani, l'elaborazione di una politica europea per il Mediterraneo (superando le resistenze della Germania, che vorrebbe che gli stati del Sud Europa se la sbrigassero da soli) ed una precisazione della politica di lungo termine statunitense nel bacino orientale del Mediterraneo, in Medio Oriente e nel Golfo. Implica anche il fatto che gli aiuti allo sviluppo dati dal nostro Paese abbiano una più marcata connotazione strategica o, in altre parole, che tengano conto delle nostre esigenze di sicurezza, rafforzando gli Stati che costituiscono i "campioni" della stabilità politico-strategica regionale (Turchia, Egitto, ecc.).

Se non venissero considerate le esigenze di sicurezza e se non fosse possibile concordare delle comuni regole di comportamento fra i Sette, non potrà esserci nessun vero sviluppo. Solo la tecnologia militare da un lato e il dominio di strumenti non bellici di potenza dall'altro (armi alimentari e finanziarie,

soprattutto) potranno assicurare la sopravvivenza del "Nord" in condizioni di drammatica inferiorità demografica rispetto al Terzo Mondo.

d) Va infine notato che in molti paesi occidentali il recupero di risorse finanziarie per un piano di sviluppo e di investimento anche nei paesi dell'Est, non comporta necessariamente la diminuzione delle spese militari (che peraltro diventerà possibile in caso di prosecuzione positiva dei negoziati di Vienna entro il 2000 nella misura di circa un terzo del livello di spesa militare attuale), ma potrebbe essere realizzato con semplici misure di razionalizzazione economica generale. Basti pensare ad esempio che il deficit di gestione delle FFSS ha in Italia un livello all'incirca pari alle spese per la difesa esterna dello Stato (15000 contro 17000 miliardi di lire) e che esso è pari a più di metà delle somme giudicate necessarie per l'integrazione con la CEE delle economie dell'Est europeo ed a più del 15% di tutti gli aiuti pubblici allo sviluppo dati dai paesi industrializzati al Terzo Mondo.

10. 2 Spese militari e sviluppo - Incidenza della diminuzione delle spese militari - Il punto di vista dei paesi del Terzo Mondo

a) Le spese militari sono aumentate negli ultimi venti anni più rapidamente nei paesi del Terzo Mondo che in quelli industrializzati. Occorre fare una distinzione fra i paesi OPEC e gli altri. Nei primi le spese militari sono ancora in aumento. Negli altri-specie in quelli dell'Africa e dell'America Latina - l'aumento annuo è stato inferiore di circa la metà e, dal 1985, si verifica una diminuzione molto rilevante delle loro spese militari. Inoltre, per i paesi OPEC, le importazioni di armamenti si mantengono elevate e una rilevante parte dei bilanci militari è spesa per importare armi dai paesi industrializzati. Nei paesi non appartenenti all'area OPEC, una percentuale molto più rilevante dei bilanci è spesa nel settore del funzionamento e del

personale e le importazioni di armamenti sono diminuite negli ultimi anni in misura considerevole (anche del 40-50%).

b) In taluni paesi sono stati fatti rilevanti investimenti per la creazione di un'industria di armamenti nazionale. In certi casi tale industria mira semplicemente ad aumentare l'autonomia politico strategica dei vari paesi (India e ora Iraq); in altri casi è fortemente orientata all'esportazione (Brasile).

La disponibilità o meno di nuove capacità locali di produzione di armi sembra costituire il fattore determinante per l'impatto delle spese militari sull'economia. Le conclusioni a cui sono pervenuti gli studi di Nicole Ball e di Robert Looney sembrano avvalorare tale conclusione, modificando le conclusioni troppo generiche di Emile Benoit circa l'influenza positiva delle spese militari sull'economia e sull'industrializzazione dei paesi in via di sviluppo desunte dalla correlazione positiva che aveva rilevato fra livello di spesa militare e tasso di crescita del prodotto interno lordo. È alquanto paradossale che delle spese improduttive come quelle militari possano avere veramente un effetto positivo sotto il profilo economico. Nonostante gli esempi indiano, brasiliano ed ora irakeno, non è logico che l'industrializzazione venga fondata sulla militarizzazione. Tuttavia l'evidenza empirica sembra confermare tale tendenza in molti paesi, anche se ciò è forse dovuto al fatto che la serie di statistiche esistenti sono troppo corte per valutare gli impatti a lungo termine e ci si deve necessariamente limitare agli effetti di breve periodo. In altre parole l'impatto positivo sarebbe più concettuale che strutturale. È inoltre da notare che i dati statistici disponibili sono molto imprecisi. A seconda che vengano utilizzati per le proiezioni econometriche i dati ACDA o i dati SIPRI si hanno effetti molto diversi, che non è possibile spiegare se non con l'imprecisione dei rilevamenti disponibili.

Infine, occorre considerare che le spese militari sono spesso finanziate in "deficit spending" e che importazioni di armamenti lo sono con accensione di debiti, di cui circa il 90% con i governi dei paesi esportatori ed il 10% con il sistema bancario privato. In entrambi i casi, l'onere delle spese militari fini-

sce col ricadere sulle generazioni future, mentre le loro ricadute positive sul sistema economico sono a breve termine e vengono così rilevate statisticamente. Questa è verosimilmente la spiegazione della dibattuta questione se le spese militari del Terzo Mondo costituiscono in sé un fattore di sviluppo.

c) Sicuramente quindi le spese militari del Terzo Mondo incidono negativamente sul suo sviluppo in modo diretto, se non altro per la sottrazione di capitali e di risorse rare, come tecnici e operai specializzati. Influiscono anche sul suo livello di indebitamento. Tuttavia non si deve esagerare al riguardo. Il sottosviluppo non deriva dalla spese militari e solo una parte limitata del debito (10-15%) è attribuibile direttamente alle importazioni di armamenti e alle spese militari del Terzo Mondo.

Comunque le spese militari non vanno valutate solo dal punto di vista delle loro conseguenze economiche, perché hanno evidentemente altre finalità di natura politica interna ed internazionale. A tale riguardo è da notare che il Terzo Mondo non si potrà avvalere direttamente dei "dividendi della pace" del mondo industrializzato, neppure in termini di diminuzione della conflittualità interstatale, né di quella interna dei singoli stati. Anzi, la pace del Nord potrebbe far esplodere la conflittualità del Sud.

d) I paesi del Terzo Mondo sono contrari a qualsiasi politica di condizionamento degli aiuti allo sviluppo ad una diminuzione delle loro spese militari. La considerano un'indebita ingerenza nei loro affari interni. La loro opposizione al riguardo sembra però in corso di attenuazione, anche per la constatazione che il loro peso effettivo sta diminuendo nei confronti dei paesi industrializzati.

Date le correlazioni esistenti fra disarmo, sviluppo e riarmo del Terzo Mondo sembra esistano migliori condizioni che in passato perché vengano accettati condizionamenti agli aiuti allo sviluppo collegandoli con una diminuzione delle spese militari. Il controllo dei complessi militari-industriali dei paesi industrializzati, che hanno un evidente interesse economico al riar-

mo del Terzo Mondo, non presenta grandi difficoltà, date le condizioni di monopsonio e di controllo statale completo del settore. Una misura che potrebbe ulteriormente frenare le tendenze all'esportazione dell'Europa, potrebbe consistere nell'intervento della CEE per una ristrutturazione e per una concentrazione delle industrie europee degli armamenti, che consenta una ragionevole serializzazione dei nuovi armamenti, non rendendo necessario il ricorso alle esportazioni per garantire la sopravvivenza delle singole basi industriali della difesa dei vari paesi europei.

Accordi regionali di sicurezza, eventualmente sotto l'egida ONU o garantiti con un aumento delle capacità di intervento militare delle Nazioni Unite, dovrebbero costituire la matrice per una riduzione concordata dei bilanci militari dei paesi di ciascuna area e per piani regionali di sviluppo, tendendo a determinare sinergie ed interdipendenze economiche fra i paesi appartenenti alla medesima subarea strategica.

Deve essere chiaro però che, come nel mondo industrializzato, il fattore prioritario di qualsiasi negoziato sul disarmo, non é la diminuzione dei bilanci militari ma il mantenimento della sicurezza, i medesimi criteri sono validi anche per il Terzo Mondo, con l'aggravante che i complessi militari-politici in essi esistenti hanno un peso politico e sociale maggiore di quello posseduto dai complessi militari-industriali del mondo industrializzato. I fattori determinanti della militarizzazione nel Terzo Mondo non sono tanto di origine internazionale (eccetto in talune aree come il Medio Oriente e l'Asia Meridionale), ma di natura interna.

Un approccio più ragionevole e forse più realisticamente praticabile potrebbe infine essere quello di collegare gli aiuti non tanto ad una diminuzione dei bilanci militari, quanto alla loro stabilizzazione che eviti un'ulteriore espansione.

e) Al riguardo, per i paesi in via di sviluppo, si pone in generale il problema della scarsa trasparenza dei bilanci militari, che sono di difficile lettura e praticamente di impossibile confronto. Gli innumerevoli studi effettuati nel settore andrebbero

finalizzati alla ricerca di approcci che pur non essendo esaustivi e perfetti siano in qualche modo accettabili e possano essere gestibili senza grosse difficoltà. Un passo a tal riguardo, per quanto riguarda anche le politiche di sviluppo praticate dai paesi CEE, potrebbe essere costituito dalla creazione di una specie di ACDA europea, in condizioni non solo di elaborare dati ma anche di effettuare valutazione di carattere strategico operativo. La costituzione di un centro di tal genere é poi resa indispensabile in Italia dalla nuova legge sulle esportazioni delle armi, che la condiziona, così come condiziona gli aiuti allo sviluppo, al fatto che i paesi beneficiari non abbiano un livello eccessivo di armamenti e di spesa militare. Occorre quantomeno precisare oggettivamente che cosa si intende per "eccessivo" anche per evitare che le decisioni dipendano da impulsi o da mode ideologicamente contingenti.

10.3 Controllo internazionale del commercio delle armi.

a) Una misura complementare a quelle precedenti potrebbe essere costituita dalla regolamentazione internazionale sul commercio degli armamenti. Essa è estrapolatamente problematica, tanto che è fallito ogni tentativo di armonizzare in ambito europeo la legislazione sul commercio delle armi.

Le difficoltà di una regolamentazione internazionale restrittiva sul commercio delle armi sono accresciute con l'aumento dei paesi produttori ed esportatori di armi, nonché dalle condizioni di sempre maggiore concorrenza del mercato. Qualsiasi restrizione, non sostenuta da un sistema di sanzioni efficace, finirebbe poi solo per espandere il commercio grigio e nero degli armamenti, rendendolo più redditizio e stimolerebbe in particolare la proliferazione di esportatori nel Terzo Mondo, con ripercussioni negative anche sulla stabilità internazionale, data la loro difficile controllabilità ed assoggettabilità a regole di comportamento comuni.

Anche qualsiasi forma di restrizione tecnologica (armi chimiche, TCR=Missile Technology Control Regime ecc.) é diffi-

cilmente praticabile con efficacia (con l'eccezione forse del campo nucleare).

Sembra realistico rinunciare ad obiettivi molto ambiziosi, tendendo piuttosto ad un accordo internazionale di registrazione di ogni transazione relativa agli armamenti. Essa potrebbe fornire agli stati la possibilità di venire a conoscenza di eventuali triangolazioni illegali e comunque contribuirebbe a rendere più difficoltoso il commercio nero delle armi. Una proposta in tal senso sarebbe in linea con quella formulata dall'Italia all'Assemblea ONU nell'ottobre 1988 in merito al commercio illegale delle armi e potrebbe essere ripresa inquadrandola anche nel piano generale di riassorbimento del debito del Terzo Mondo.

b) Qualsiasi altra forma di limitazione e di controllo, quale ad esempio il divieto di utilizzare determinate facilitazioni creditizie per pagare le importazioni di armi, che, sarebbe difficilmente operante. Infatti, sarebbe troppo facilmente violabile da parte sia dei paesi importatori che di quelli esportatori.

Occorre tenere conto che il problema è estremamente delicato anche in relazione all'elevata concorrenza esistente fra gli stati, in riferimento all'enorme sovradimensionamento delle attuali capacità produttive di armamenti, che diverrà ancora più critico in conseguenza ai prevedibili accordi di disarmo tra la NATO e il Patto di Varsavia.

Bibliografia essenziale

ACDA (1987)

World Military Expenditures and Arms Transfers 1986, ACDA Publication, Washington, D.C.

—— (1988)

World Military Expenditures and Arms Transfers 1987, ACDA Publication, Washington, D.C.

Arlinghaus, B.E. (ed.) (1983)

Arms for Africa, D.C. Heath, Lexington, Mass.

—— (1984)

Military Development in Africa, Westview, Boulder, Co.

Ball, N. (1988)

Security and Economy in the Third World, Princeton U.P., Princeton, NJ.

Battistelli, F. (1980)

Armi: nuovo modello di sviluppo? - L'industria militare in Italia, Torino Einaudi.

Benoit, E. et al. (1971)

Effects of Defence on Developing Economies, Center for International Studies, MIT Cambridge, Mass, 2 vols.

Bhagwati, J. (1987),

Outward Orientation: Trade Issues, in "Growth Oriented

Adjustement Programs: Proceeding of an IMF-World Bank Seminar", Washington, D.C., IMF

Brzoska, M. (1984)

"The military-related external debt of Third World Countries".
Journal of Peace Research, vol. 20 n. 3.

—— (1982)

"External trade, indebtedness, foreign direct investment and the military sector in LDCs: a study of the effects of militarization on external economic relations", Hamburg, Working Group on Armament and Underdevelopment, IFHS, mimeo.

Campiglio, L. et al. (1982)

Spese militari, tecnologia e rapporti Nord-Sud, Milano, Vita e pensiero.

Cassen, Robert (ed) (1985)

Soviet Interest in Third World, London, Sage Publication.

Chan, S. (1985)

"The impact of defense spending on economic performance",
ORBIS, Summer.

Chow, P.C.Y. (1987)

Casuality Between Export Growth and Industrial Development: Empirical Evidence from the NICS, "Journal of Development Economics", n. 1, June

Deger, S. (1986)

The economics of Third World Military Expenditures, Routledge & Kegan Paul, London.

Deger, S. and R. Smith (1983)

"Military Expenditures and growth in less developed countries", Journal of Conflict Resolution, 27 (June).

Deger, S. and West, R. (1987)

Defence, Security and Development, Pinter, London.

De Grasse, R.W. jr. (1983)

Military Expansion - Economic Decline, New York, Shape.

Dobozi, I. (1982)

"Technology transfers between developing countries and Eastern Europe: mechanisms, obstacles, prospects", Development and Peace, Spring 1982.

Fielike, N.S. (1988)

International Payments Imbalances in Heavily Indebted Developing Countries, FED, Boston.

Gyimah-Brempong, K. (1989)

"Defence Spending and Economic Growth in Subsaharian Africa: An Economic Investigation", Journal of Peace Research, vol. 26, pp. 79-90.

Harris, G. (1986)

"The Determinants of Defence Expenditures in the ASEAN Region", Journal of Peace Research, vol. 23, pp. 41-49.

Heitger, B. (1987)

Import Protection and Export Performance - Their Impact on Economic Growth, "Weltwirtschaftliches Archiv", n. 2.

- Helper, S. (1984)
Military Spending and Growth in Developing Countries: A Review of Some Econometric Evidence, Harvard U.P., Cambridge.
- Joerding, W. (1986)
"Economic Growth and Defense Spending: Granger Casualty", *Journal of Development Economics*, vol. 21, pp. 35-40.
- Kanet, Roger E. (1983)
"Soviet military assistance to the Third World" in Coppel and Rapp (eds.), *Communist Nations Military Assistance*, Boulder, Westview Press.
- Kick, E. and Sharda, B.D. (1986)
"Third World Militarization and Development", *Journal of Developing Societies*, vol. 2, pp. 49-67.
- Klare, M.T. (1983)
"Unnoticed arms trade", *International Security*, Fall 1983.
- (1987)
"The Arms: Changing Patterns", *Third World Quarterly*, vol. 9, pp. 1257-1281.
- Kramer, N.M. (1987)
"Soviet Arms Transfers to the Third World", *Problems of Communism*, vol. 36, pp. 52-68.
- Kravis, I (1970)
Trade as a Handmaiden of Growth: Similarities between the Nineteenth and Twentieth Centuries, "The Economic

Journal", Decemer.

Lewin, L.C. (ed.) (1968)

Rapporto segreto da Iron Mountain, Milano, Bompiani.

Lewis, W.A. (1980)

The Slowing Down of the Engigne of Growth", American Economic Rewiew", September.

Looney, R.E. (1987)

"Determinants of Military Expenditures in Developing Countries", Arms Control, vol. 8, pp. 295-324.

—— (1988)

Third World Military Expenditures and Arms Production, Mac Millan, London.

—— (1989)

Military Keynesianism in the Third World : An Assessment of Non-Military Motivations for Arms Production, Journal of Political and Military Sociology, vol. 17, pp. 43-64.

—— (1989)

Internal and External factors in Effecting Third World Military Expenditures, Journal of Peace Research, vol. 26, pp. 33-46.

Looney, R.E. and Fredriksen, P.C. (1986)

"Defense Expenditures, External Public Debt and Growth in Developing Countries", Journal of Peace Research, vol. 23, n. 4.

Louscher, D.J., Salomone, M.D. (eds.) (1987)
Marketing Security Assistance, Lexington, Mass, Lexington Books.

McKinlay, R. (1989)
Third World Military Expenditures, London, Pinter.

Metha, J.S. (ed.) (1985)
Third World Militarization: A Challenge to Third World Diplomacy, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, University of Texas, Austin.

Michaely, M. (1977)
Export and Growth: An Empirical Investigation, Journal of Development Economics", n. 1, March.

Myrdal, G. (1957)
Economic Theory and Underdeveloped Regions, London, Duckworth.

Nolan, J.E. (1986)
Military Industry in Taiwan and South Korea, New York, St. Martin's Press.

Nurkse, R. (1959)
Patterns of Trade and Developments, Stockholm, Almqvist and Wikselle.

Riedel, J. (1984)
Trade as the Engine of Growth in Developing Countries, *Revisited*, "Economic Journal", March.

Sachs, J.D. (1987)

Trade and Exchange Rate Policies in Growth Oriented Adjustment Programs, in: "Growth Oriented Adjustment Programs: Proceedings Programs of IMF-World Bank Seminar", Washington, D.C., IMF.

Sagafi-Nejad, T. et al. (eds) (1981)

Controlling International Technology Transfer: Issues, Persectives and Implication, New York, Pergamon Press.

Sanjian, G.S. (1988)

Arms Transfers to the Third World, Rienner, Boulder, Co.

Shaw, Harry G. (1983)

"U.S. Security assistance: debts and dependency" *Foreign Policy*, N. 50 (Spring).

SIPRI (1986)

Arms Production in Third World, Oxford University Press.

—— (1987)

Arms Production in Third World, Oxford University Press.

—— (1989)

SIPRI Yearbook 1988, Oxford University Press.

Tyler, W. (1981)

"Growth and Expansion in Developing Countries: Some empirical Evidence", "Journal of Development Economics", n. 1, August.

Tullberg, R. (1985)

"Military-related debt in non-oil developing countries 1972-82" in SIPRI Yearbook 1985, Taylor and Francis, London.

United Nations (1978)

Economic and Social Consequences of Arms Race and of Military Expenditures, New York, U.N. Publications.

— (1981)

Study on the Relationship Between Disarmament and Development, New York, United Nations.

Weed, E. (1986)

"Rent Seeking, Military Participation and Economic Performance in LDCs", Journal of Conflict Resolution, vol. 30, pp. 291-314.

Whynes, D.K. (1979)

The Economics of Third World Military Expenditures, London, Macmillan.

Tillich, H. (1985)

"Theology and the Secular", in: *Theology and the Secular*, ed. by H. Tillich, New York, Oxford, London, 1985, pp. 1-10.

United Nations (1978)

"Human Development Report 1978", New York, Geneva, 1978, pp. 1-10.

Van der Laan, J. (1981)

"Theology and the Secular", in: *Theology and the Secular*, ed. by H. Tillich, New York, Oxford, London, 1981, pp. 1-10.

Van der Laan, J. (1985)

"Theology and the Secular", in: *Theology and the Secular*, ed. by H. Tillich, New York, Oxford, London, 1985, pp. 1-10.

Finito di stampare
Graficart s.n.c. - Formia
Giugno 1990

Van der Laan, J. (1985)

"Theology and the Secular", in: *Theology and the Secular*, ed. by H. Tillich, New York, Oxford, London, 1985, pp. 1-10.

Collana del «Centro Militare di Studi Strategici»

1. «Il reclutamento in Italia» di Autori vari
2. «Storia del servizio militare in Italia di Virgilio Ilari
dal 1506 al 1870, Vol. I
3. dal 1871 al 1918, Vol. II
4. dal 1919 al 1943, Vol. III
5. dal 1943 al 1989, Vol. IV
6. «Soppressione della leva e costituzione di Forze Armate volontarie» di Paolo Bellucci - Areno Gori
- 6a. «Riflessioni sociologiche sul servizio di leva e volontariato» di M. Marotta - S. Labonia
7. «L'importanza militare dello spazio» di Carlo Bongiorno - Stefano Abbà
Giuseppe Maoli - Abelardo Mei
Michele Nones - Stefano Orlando
Franco Pacione - Filippo Stefani
8. «Le idee di "difesa alternativa" ed il ruolo dell'Italia» di Francesco Calogero
Marco De Andreis - Gianluca Devoto
Paolo Farinella
9. «La "policy science" nel controllo degli armamenti» di Pierangelo Isernia - Paolo Bellucci
Luciano Bozzo - Marco Carnovale
Maurizio Coccia - Pierluigi Crescenzi
Carlo Pelanda
10. «Il futuro della dissuasione nucleare in Europa» di Stefano Silvestri
11. «I movimenti pacifisti ed antinucleari in Italia. 1980-1988» di Francesco Battistelli
Pierangelo Isernia - Pierluigi Crescenzi
Antonietta Graziani
Angelo Montebovi - Giulia Ombuen
Serafina Scaparra - Carlo Presciuttini
12. «L'organizzazione della Ricerca e Sviluppo nell'ambito della Difesa» di Paolo Bisogno - Carlo Pelanda
Michele Nones - Sergio Rossi
Vincenzo Oderda

13. «Sistema di Pianificazione Generale e Finanziaria ed ottimizzazione delle risorse nell'ambito Difesa» di Giuseppe Mayer - Carlo Bellinzona
Nicola Galippi - Paolo Mearini
Pietro Menna
14. «L'industria italiana degli armamenti» di Fabio Gobbo - Patrizio Bianchi
Nicola Bellini - Gabriella Utili
15. «La strategia sovietica nel Mediterraneo» di Luigi Caligaris - Kenneth S. Brower
Giuseppe Cornacchia - Chris Donnelly
James Sherr - Andrea Tani
Pietro Pozzi
16. «Profili di carriera e remunerazioni nell'ambito dell'amministrazione dello Stato» di Domenico Tria - Tonino Longhi
Arturo Cerilli - Andrea Gagnoni
Pietro Menna
17. «Conversione dell'industria degli armamenti» di Sergio Rossi - Secondo Rolfo
Nicola Bellini
18. «Il trasferimento di tecnologie strategicamente critiche» di Sergio Rossi - Fulceri Bruni Roccia
Alessandro Politi - Sergio Gallucci
19. «Nuove possibili concezioni del modello difensivo» di Stefano Silvestri - Virgilio Ilari
Davide Gallino - Alessandro Politi
Maurizio Cremasco
20. «Welfare simulation nel teatro mediterraneo» di Maurizio Coccia
21. «La formazione degli Ufficiali dei Corpi Tecnici» di Antonio Paoletti - Arnaldo D'Amico
Aldo Tucciarone
22. «ISLAM: Problemi e prospettive politiche per l'occidente» di Roberto Aliboni - Fausto Bacchetti
Laura Guazzone
Valeria Fiorani Piacentini
Bianca Maria Scarcia Amoretti
23. «Effetti sull'economia italiana della spesa della Difesa» di Antonio Pedone - Maurizio Grassini
24. «Atto Unico Europeo e industria italiana per la Difesa» di F. Onida - M. Nones - G. Graziola
G.L. Grimaldi - W. Hager - A. Forti
G. Viesti
25. «Disarmo, sviluppo e debito» di C. Pelanda

Il Centro Militare di Studi Strategici (CeMiss), costituito con Decreto del Ministro della Difesa, è un organismo interforze che promuove e realizza ricerche su tematiche di natura politico-strategico-militare, avvalendosi anche di esperti e di centri di ricerca esterni con i quali vengono conclusi convenzioni e contratti di ricerca; sviluppa, inoltre, la collaborazione tra le Forze Armate, le Università e i Centri di ricerca italiani e stranieri nonché con altre Amministrazioni ed Enti che svolgono attività di studio nel settore della sicurezza e della difesa; promuove la specializzazione di giovani ricercatori italiani; seleziona gli studi di maggiore interesse, fornendoli alla Rivista Militare che ne cura la pubblicazione. Un Comitato Scientifico, presieduto dal Ministro della Difesa, indirizza le attività del Centro; un Consiglio Direttivo ne definisce i programmi annuali. Direttore è un Generale (o Ammiraglio) di Divisione, assistito da un Comitato Esecutivo.

Quanto contenuto negli studi pubblicati riflette esclusivamente il pensiero del gruppo di lavoro e non quello del Ministero della Difesa.